

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet

Betänkande av Flerbrottsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:1

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0528-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0529-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 22 juli 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet (dir. 2021:56). Genom tilläggsdirektiv den 20 januari 2022 fick utredaren också i uppdrag att se över regelverket för åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning (dir. 2022:1).

Till särskild utredare förordnades den 27 juli 2021 hovrättspresidenten Anders Perklev.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 16 september 2021 rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Oscar Lindberg och Simon Rosdahl. Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag verksjuristen vid Kriminalvården Jessica Bertilsson, advokaten Ingela E Hessius, numera universitetsadjunkten Axel Holmgren, utredaren vid Brottsförebyggande rådet Sarah Lehtinen, numera överåklagaren Peter Lundkvist, rådmannen Linda Palmenäs och kriminalkommissarien Anders Sandholm. Under tiden fr.o.m. den 1 januari 2022 t.o.m. den 30 april 2022 var även vice överåklagaren Magnus Johansson förordnad som expert i utredningen.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 23 augusti 2021 hovrättsassessorn Kristina Lagercrantz.

Utredningen har antagit namnet Flerbrottsutredningen. Vi överlämnar härmed betänkandet *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1). Experterna och de sakkunniga har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i januari 2023

Anders Perklev

/Kristina Lagercrantz

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	25
2 Vårt uppdrag och arbete	29
2.1 Vårt uppdrag.....	29
2.2 Vårt arbete	30
2.3 Betänkandets disposition.....	31
3 Allmänt om påföljdssystemet	33
3.1 Brott, straff och påföljd.....	33
3.2 Grundtankar bakom påföljdssystemet	34
3.2.1 Inledning	34
3.2.2 Allmänprevention och individualprevention	35
3.2.3 Proportionalitet och ekvivalens	37
3.2.4 Humanitet	38
3.2.5 Legalitet, förutsebarhet och enhetlighet	39
3.2.6 Sammanfattande och avslutande anmärkningar.....	40
3.3 Utformningen av straffskalor.....	42
3.3.1 Grunderna för straffskalornas utformning	42
3.3.2 Den tillämpliga straffskalan	43
3.3.3 Straffnivåer	44
3.3.4 Överlappande straffskalor.....	46
3.3.5 Straffskalans påverkan på straffprocessen.....	47

3.4	Påföljdsbestämningen	48
3.4.1	Påföljdsbestämningen i korthet	48
3.4.2	Bedömningen av straffvärdet.....	49
3.4.3	Beaktande av andra omständigheter som påverkar straffmätningen.....	56
3.4.4	Påföljdsvalet	62
3.4.5	Reglerna i 34 kap. brottsbalken.....	73
4	Om konkurrens, gradindelning och systematisk brottslighet	81
4.1	Inledning.....	81
4.2	Likartad konkurrens.....	82
4.2.1	Allmänt om brottsenhet	82
4.2.2	Avgränsningen av brottsenheten vid olika brotts typer.....	83
4.2.3	Kollektivdelikt och andra brottskonstruktioner som sammanför flera brott till ett.....	91
4.3	Olikartad konkurrens.....	93
4.3.1	Gärningsenhet och subsidiaritet	93
4.3.2	Exempel på lösningar i rättspraxis	95
4.4	Medbesträffade gärningar	98
4.5	Gradindelade brott	100
4.5.1	Allmänt om gradindelade brott och kvalifikationsgrunder.....	100
4.5.2	Relationen till straffvärdebedömningen	102
4.5.3	Relationen till konkurrensfrågan	103
4.6	Särskilt om systematisk brottslighet	105
4.6.1	Systematisk brottslighet	105
4.6.2	Systematik som skäl för att betrakta flera gärningar som ett brott.....	106
4.6.3	Systematik som kvalifikationsgrund.....	109
4.6.4	Systematik som försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen.....	111

4.6.5	Särskilda svårigheter vid antalsräkning, gradindelning och straffvärdebedömning av systematisk brottslighet	113
5	Påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet	117
5.1	Inledning.....	117
5.2	Flerfaldig brottslighet eller återfall?	117
5.3	Allmänna principer för påföljdsbestämning vid flerfaldig brottslighet	119
5.3.1	Gemensamt straff – separata straff – kollektivt straff	119
5.3.2	Absorption – kumulation – asperation	120
5.4	En historisk tillbakablick.....	122
5.5	Grunderna för asperationsprincipens tillämpning	124
5.6	Den nuvarande ordningen	127
5.6.1	Den gemensamma straffskalan	127
5.6.2	Bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde	130
5.6.3	Påföljdsvalet vid flerfaldig brottslighet	145
5.7	Tidigare överväganden	148
5.7.1	Inledning	148
5.7.2	Straffnivåutredningens betänkande SOU 2008:85.....	148
5.7.3	Påföljdsutredningens betänkande SOU 2012:34 och prop. 2015/16:151	149
5.7.4	Snabbare lagföring – Ds 2018:9 och SOU 2021:46.....	151
6	Ordningen i några andra europeiska länder.....	153
6.1	Inledning.....	153
6.2	Norsk rätt.....	154
6.2.1	Översiktligt om straffen och straffmätningen.....	154
6.2.2	Konkurrens	155

6.2.3	Grundläggande principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet	157
6.2.4	Straffskalan vid flerfaldig brottslighet	157
6.2.5	Straffmätningen vid flerfaldig brottslighet	158
6.2.6	Något om beaktande av tidigare domar och återfall	161
6.3	Finsk rätt	162
6.3.1	Översiktligt om straffen och straffmätningen	162
6.3.2	Konkurrens.....	164
6.3.3	Grundläggande principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet	165
6.3.4	Straffskalan vid flerfaldig brottslighet	166
6.3.5	Straffmätningen vid flerfaldig brottslighet	167
6.3.6	Något om beaktande av tidigare domar och återfall	170
6.4	Dansk rätt	171
6.4.1	Översiktligt om straffen och straffmätningen	171
6.4.2	Konkurrens.....	173
6.4.3	Grundläggande principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet	173
6.4.4	Straffskalan vid flerfaldig brottslighet	174
6.4.5	Straffmätningen vid flerfaldig brottslighet	175
6.4.6	Något om beaktande av tidigare domar och återfall	177
6.5	Tysk rätt	178
6.5.1	Översiktligt om straffen och straffmätningen	178
6.5.2	Straffskalan och straffmätningen vid flerfaldig brottslighet	179
6.5.3	Något om beaktande av tidigare domar och återfall	181
6.6	Engelsk rätt	182
6.6.1	Översiktligt om straffen och straffmätningen	182
6.6.2	Straffets fastställande vid flerfaldig brottslighet	184

6.6.3	Något om beaktande av tidigare domar och återfall.....	188
6.7	Sammanfattande jämförelse.....	189
6.7.1	De nordiska länderna	189
6.7.2	Tyskland och England.....	192
7	En skärpt straffmätning av flerfaldig brottslighet	195
7.1	Inledning.....	195
7.2	Behovet av en reform.....	196
7.2.1	Den nuvarande ordningen medför att betydelsen av tillkommande brott kan uppfattas som alltför begränsad.....	196
7.2.2	Den förhöjda straffskalan utnyttjas i liten utsträckning	196
7.2.3	Upprepade bötesbrott leder sällan till att en strängare påföljd döms ut.....	197
7.2.4	Den nuvarande regleringen är otydligt med avseende på hur straffet för flera brott ska bestämmas	198
7.2.5	En skärpt syn på flerfaldig brottslighet leder till en allmän repressionsökning	199
7.3	Utgångspunkterna för våra överväganden.....	201
7.3.1	Övergripande utgångspunkter.....	201
7.3.2	Särskilda utgångspunkter i fråga om påföljden, straffskalan och den konkreta straffmätningen...	203
7.4	En skärpning av straffskalan när fängelse används som gemensamt straff?	210
7.4.1	Den nuvarande regleringen	210
7.4.2	Allmänt om skälen för en ändring av den gemensamma straffskalan	211
7.4.3	En höjning av den gemensamma straffskalans minimum?	212
7.4.4	En höjning av den gemensamma straffskalans maximum?	216

7.5	En särskild regel för straffmätning av flerfaldig brottslighet?	225
7.5.1	Den nuvarande ordningen	225
7.5.2	Det bör i lagstiftningen förtydligas hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas	229
7.6	Betydelsen av ett samband mellan brotten	232
7.6.1	Inledning.....	232
7.6.2	Brottsligheten har utövats systematiskt	232
7.6.3	Brotten riktar sig mot samma person	243
7.6.4	Ett av brotten ingår som ett led i ett annat	248
7.7	Olika modeller för straffmätning av flerfaldig brottslighet.....	250
7.7.1	Inledning.....	250
7.7.2	Modell 1 – Avtagande kvotdelar	251
7.7.3	Modell 2 – Fasta kvotdelar	258
7.7.4	Modell 3 – Den sammantagna skadan, kränkningen eller faran	264
7.7.5	Modell 4 – Asperation i ett senare led av straffmätningen.....	269
7.7.6	En kombinerad modell bör införas	273
7.8	Hanteringen av flerfaldig bötesbrottslighet.....	287
7.8.1	Inledning.....	287
7.8.2	Den nuvarande ordningen	288
7.8.3	Kritiken mot den nuvarande ordningen och tidigare åtgärder.....	290
7.8.4	En skärpning av straffskalan när böter används som gemensamt straff?	291
7.8.5	Straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet ..	293
7.8.6	Övergången mellan böter och fängelse.....	294
7.9	Lagfästa straffmätningsstationer	298
8	Åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning.....	307
8.1	Inledning.....	307

8.2	Åtalsplikten	309
8.2.1	Åtalspliktens innebörd	309
8.2.2	Åtalspliktens omfattning	310
8.3	Åtalsunderlåtelse	312
8.3.1	Allmänt om åtalsunderlåtelse och framväxten av den nuvarande ordningen	312
8.3.2	Gemensamma förutsättningar för åtalsunderlåtelse	315
8.3.3	Bötesfallen	317
8.3.4	Villkorlig domfallen	319
8.3.5	Konkurrensfallen	320
8.3.6	Vårdfallen	324
8.3.7	Extraordinära fall	325
8.3.8	Åtalsunderlåtelse efter åtal och återkallelse av åtalsunderlåtelse	325
8.4	Förundersökningsplikten	327
8.4.1	Förundersökningspliktens innebörd	327
8.4.2	Undantagen från förundersökningsplikten	329
8.5	Direktavskrivning	329
8.6	Förundersökningsbegränsning	331
8.6.1	Allmänt om förundersökningsbegränsning och den nuvarande ordningens framväxt	331
8.6.2	Åtalsunderlåtelsefallen	333
8.6.3	Åtalsprövningsfallen	337
8.6.4	Disproportionsfallen	337
8.7	Praktiska begränsningar av förundersökningsplikten	338
8.8	Tidigare överväganden	339
8.9	Särskilda regler för unga lagöverträdare	342
8.9.1	Allmänt om regleringen i LUL	342
8.9.2	Straffvarning	343
8.9.3	Förundersökningsbegränsning enligt LUL	344

9	Våra överväganden om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning	347
9.1	Inledning	347
9.2	Användningen av åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning	347
9.2.1	Översiktligt om utvecklingen av förundersökningsbegränsningar och åtalsunderlåtelser under 2000-talet	347
9.2.2	Närmare om användningen av förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse under åren 2019–2021.....	351
9.2.3	Användningen av direktavskrivning enligt 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken.....	358
9.3	Våra överväganden.....	361
9.3.1	Närmare om vårt uppdrag och inriktningen av vår översyn.....	361
9.3.2	Effekterna av våra straffrättsliga förslag	362
9.3.3	Förundersökningsbegränsning.....	366
9.3.4	Åtalsunderlåtelse	383
9.3.5	Direktavskrivning	389
10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	395
10.1	Ikraftträdande	395
10.2	Övergångsbestämmelser	396
11	Konsekvenser	399
11.1	Inledning	399
11.2	Ekonomiska konsekvenser.....	400
11.2.1	Övergripande effekter av våra förslag.....	400
11.2.2	Kriminalvårdens kostnader.....	401
11.2.3	Kostnader för de brottsutredande myndigheterna.....	409
11.2.4	Finansiering	413

11.3	Andra konsekvenser	415
11.3.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	415
11.3.2	Konsekvenser för jämställdheten	416
11.3.3	Övriga konsekvenser som anges i kommittéförordningen	417

12 Författningskommentar 419

12.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	419
------	---	-----

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:56	433
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:1	445
Bilaga 3	Utkast till förslag till författningsändringar avseende modell 1–4 i kapitel 7	449
Bilaga 4	Sammanställning av statistikleverans	453

Sammanfattning

Våra förslag i korthet

Vi föreslår i detta betänkande ett antal lagändringar som syftar till att skärpa straffen för dem som vid ett och samma tillfälle döms för flera olika brott (flerfaldig brottslighet). I korthet innebär förslagen följande.

De särskilda straffskalor som gäller vid flerfaldig brottslighet höjs. Som mest ska den ordinära straffskalan kunna utvidgas med sex års fängelse, vilket innebär att straffmaximum i dessa fall blir fängelse i 16 år.

En ny modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet införs. Modellen innebär att

- varje nytt brott i en brottserie bedöms proportionellt sett lika strängt när den samlade brottslighetens straffvärde ska fastställas,
- straffen skärps, i synnerhet för dem som har begått ett mycket stort antal brott eller flera brott som innefattar en allvarlig kränkning av brottsoffret,
- hela den tillgängliga straffskalan ska utnyttjas i större utsträckning än i dag så att straffmätningen av flerfaldig brottslighet blir mer differentierad,
- straffmaximum ska tillämpas när brottens antal och allvar ger skäl till det,
- möjligheten att döma till fängelse för flera brott som var för sig endast skulle föranlett böter ska utnyttjas i större utsträckning än i dag,
- en samlad bedömning av straffvärdet alltid ska göras med utgångspunkt i den sammantagna skada, kränkning eller fara som brotten har medfört.

Vi föreslår också att det införs en ny bestämmelse om hur stora intervallen mellan olika fängelsestraff ska vara, dvs. vilka s.k. straffmätningsstationer som ska användas inom ramen för den tillämpliga straffskalan.

När det gäller åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning har vi kommit fram till att den nuvarande ordningen fungerar väl och lämnar därför inte några förslag till lagändringar.

I det följande ger vi en något utförligare redogörelse för inriktningen av vårt uppdrag, innebörden av våra förslag och skälen för våra ställningstaganden.

Vårt uppdrag

Vi har haft i uppdrag att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. I uppdraget har ingått att överväga förändringar både av den gemensamma straffskala som gäller vid flerfaldig brottslighet och av principerna för straffmätningen. Vårt närmare uppdrag i denna del har varit att ta fram olika modeller för hur en skärpning kan åstadkommas, analysera för- och nackdelar med de olika alternativen och överväga om det är lämpligt att kombinera olika modeller. I uppdraget har också ingått att överväga vilken inverkan ett samband mellan brotten bör ges vid straffvärdebedömningen. Enligt direktiven har vi därtill haft möjlighet att identifiera och ta upp andra frågor som knyter an till uppdraget. Uppdraget har omfattat såväl de fall där fängelse kan följa på något av brotten som bötesbrottslighet.

Därutöver har vi haft i uppdrag att se över om reglerna för förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning är ändamålsenliga och effektiva samt vid behov lämna förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga. I denna del har ingått att bedöma vilka effekter våra förslag avseende bedömningen av flerfaldig brottslighet får för möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.

Uppdraget att åstadkomma en skärpt syn på flerfaldig brottslighet

Utgångspunkter

Proportionalitet och ekvivalens

Enligt våra direktiv ska en utgångspunkt för våra överväganden vara 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. Vid flerfaldig brottslighet medför det att lindrigare brott – även om de är många – inte bör bestraffas lika strängt som brott som kvalitativt sett är av betydligt allvarligare slag. Således bör t.ex. den som gjort sig skyldig till ett begränsat antal inbrottsstölden inte bestraffas lika strängt som den som begått en grov våldtäkt. Samtidigt innebär proportionalitetskravet att en serie brott av visst slag bör ge ett strängare straff än en mindre omfattande serie brott av samma slag eller motsvarande svårhet. Båda dessa aspekter av proportionalitetskravet har beaktats vid utformningen av våra förslag.

En enhetlig men nyanserad rättstillämpning

En strävan vid utformningen av våra förslag har vidare varit att skapa förutsättningar för en enhetlig och förutsebar rättstillämpning, men samtidigt ge utrymme för nyanserade bedömningar, där samtliga på saken inverkan omständigheter kan beaktas.

Gemensam påföljd och en förhöjd straffskala

Huvudregeln när någon döms för flera brott är i dag att domstolen ska bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. En grundpremiss för våra överväganden – som också framgår av våra direktiv – är att denna huvudregel även fortsättningsvis bör gälla. I detta ligger också att det ska göras en gemensam straffmätning för den samlade brottsligheten inom ramen för en gemensam straffskala. Av allmänna principer följer att det därvid måste finnas en övre gräns för hur strängt straffet totalt sett kan bli, eller med andra ord ett bestämt straffmaximum. En annan utgångspunkt för våra överväganden

är att detta ska vara straffmaximum för det allvarligaste brottet, förhöjt med ett visst antal års fängelse.

Hela den tillgängliga straffskalan bör utnyttjas i större utsträckning än i dag

Enligt nuvarande praxis för bedömningen av straffvärdet av flerfaldig brottslighet avtar betydelsen av varje enskilt brott relativt snabbt. Därmed får varje brott förr eller senare en mycket liten eller ingen inverkan på det totala straffet. Detta medför i sin tur att det är ytterst sällan som hela den tillgängliga straffskalan utnyttjas.

Denna ordning kan kritiseras dels på den grunden att den kan ge intrycket av att rättsordningen till sist är likgiltig inför den skada som brottsligheten medför, dels för att det därigenom i praktiken etableras ett nytt straffmaximum som är lägre än det som lagstiftaren har bestämt. En ytterligare utgångspunkt för våra överväganden är därför att en ny ordning ska leda till att den tillgängliga straffskalan utnyttjas i större utsträckning än i dag och att det förhöjda maximumstraffet bör kunna dömas ut när brottens antal och allvar ger skäl till det.

Ett ökat genomslag för tillkommande brott inom ramen för asperationsprincipen

Av våra direktiv framgår att asperationsprincipen även fortsättningsvis ska gälla vid bedömningen av straffvärdet av flerfaldig brottslighet. Asperationsprincipen innebär att det gemensamma straffet för flera brott blir lägre än om man lagt samman straffvärdena av varje enskilt brott (kumulation) men normalt sett högre än om endast straffvärdet för det allvarligaste brottet lagts till grund för straffets stränghet (absorption). Principen motiveras dels av att straffet vid flerfaldig brottslighet inte bör nå upp till straffmaximum alltför snabbt, med följderna att gärningspersonen därefter inte kan påföras ytterligare straff för tillkommande brott, dels av att det gemensamma straffet inte ska bli påtagligt strängare än om den sammantagna skadan, kränkningen eller faran av brotten hade åstadkommit genom endast ett brott. Ett ytterligare skäl för asperation är att den gemensamma påföljden för brottslighet av relativt lindrig natur inte bör tillåtas nå upp till straffnivåerna för brott som kvalitativt sett är av

betydligt allvarligare slag. En utgångspunkt för våra överväganden är därför att ett ökat genomslag för tillkommande brott måste uppnås inom ramen för asperationsprincipens tillämpning.

Våra överväganden och förslag

Den gemensamma straffskalan skärps

Den gemensamma straffskalan skärps i flera avseenden. Först och främst höjs den gemensamma skalans maximum för de allvarligaste brotten som inte har livstids fängelse i straffskalan. Det innebär att brottskombinationer som innefattar brottstyper såsom grov våldtäkt, grovt rån och dråp nu kommer att kunna bestraffas med upp till 16 års fängelse. Därtill höjs straffmaximum i sådana fall där det enskilt svåraste straffet är fängelse i sju år, så att detta straff kan överskridas med fyra år. Slutligen införs ett särskilt straffmaximum för brott med ett högt minimistraff, närmare bestämt när detta uppgår till tre års fängelse eller mer. Bestämmelsen, som i första hand är avsedd att skärpa straffen för upprepade våldtäkter, innebär att ett upp till tio år långt fängelsestraff kan dömas ut i berörda fall.

Någon skärpning av straffminimum vid flerfaldig brottslighet föreslås däremot inte. Detta kommer således även fortsättningsvis att motsvara brottsseriens svåraste minimistraff.

En ny modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet införs

Vi föreslår att det i 29 kap. 1 § brottsbalken införs en särskild bestämmelse om hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas. Bestämmelsen syftar dels till att öka genomslaget för tillkommande brott så att hela den tillgängliga straffskalan utnyttjas i större utsträckning än i dag, dels till att i lag tydliggöra hur straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet ska gå till.

Utgångspunkten för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde ska enligt den föreslagna modellen vara den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit, med beaktande även av den tilltalades insikter, avsikter och motiv. Det innebär att en viss skada, kränkning eller fara som regel kommer att värderas på samma sätt oavsett om denna uppkommit genom ett brott eller flera.

Vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde får domstolen dock använda sig av en hjälpregel som innebär att det till straffvärdet av det allvarligaste brottet läggs en andel av de övriga brotten sammanlagda straffvärden. Som huvudregel bör andelen vara hälften, men den kan vid mycket allvarlig brottslighet minskas till en tredjedel. Av regeln följer att betydelsen av tillkommande brott inte, såsom enligt nuvarande praxis, kommer att avta. I stället ger regeln varje brott ett substantiellt och likvärdigt genomslag vid straffvärdebedömningen.

Samtidigt föreskrivs att den samlade brottslighetens straffvärde inte ska anses vara högre än vad som följer av en sammantagen bedömning av brottslighetens allvar. Skälet för denna begränsning är att ingen ska straffas påtagligt strängare för flera brott än den som har orsakat lika stor skada, kränkning eller fara genom ett enda brott. Begränsningsregeln får sin främsta betydelse när brottsligheten är tydligt kvantifierbar, såsom vid narkotikabrott, stölder och bedrägerier. Har brottet däremot innefattat en allvarlig kränkning av brottsoffret bör i stället varje tillkommande brott få genomslag vid straffvärdebedömning så långt detta – med tillämpning av hjälpregeln – är möjligt inom ramen för den tillgängliga straffskalan.

Den föreslagna modellen ska tillämpas också när vart och ett av brotten ligger på bötesnivå. Om en tillämpning av hjälpregeln då leder fram till att straffvärdet inte bara når upp till det högsta antalet dagsböter som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet utan dessutom (i vart fall teoretiskt sett) passerar det, ska domstolen döma till en strängare påföljd om den sammantagna skadan, kränkningen eller faran och övriga straffvärdeomständigheter motiverar det.

Sammanfattningsvis leder den föreslagna modellen till en skärpt straffmätning av flerfaldig brottslighet genom att varje tillkommande brott får ett större genomslag vid bedömningen av straffvärdet än vad som är fallet i dag. När brottsligheten är omfattande eller när den innefattar en allvarlig kränkning av ett eller flera brottsoffer blir skärpnigen betydande. Det innebär också att det tillämpliga maximistraffet kommer att dömas ut i fler fall än hittills. Genom att det alltid också ska göras en sammantagen bedömning av straffvärdet tillgodes dock intresset av relativ proportionalitet i straffsystemet. Vidare ger en ökad användning av hela den tillgängliga straffskalan ett större utrymme för en nyanserad och differentierad straffmätning.

Samtidigt skapar den föreslagna hjälpregeln förutsättningar för en enhetlig och förutsebar rättstillämpning.

Lagfästa straffmättningsstationer

Straffmätningen i ett enskilt fall är – oavsett om det rör sig om ett eller flera brott – alltid resultatet av en bedömning och bör därför inte uttryckas med matematisk exakthet. I syfte att markera detta, och för att främja en enhetlig och förutsebar rättstillämpning, föreslås att de s.k. straffmättningsstationer som i dag vanligen används av domstolarna slås fast i lag. Enligt den föreslagna bestämmelsen blir stegen mellan varje straffmättningsstation större ju svårare straffet är. Beroende på straffnivå kommer varje steg att motsvara en månad, tre månader, sex månader eller ett år. Av bestämmelsen följer att endast omständigheter som är ägnade att skärpa eller mildra straffet på ett mera påtagligt sätt kan få genomslag vid straffmätningen.

Uppdraget att se över reglerna för åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning

Bakgrund och utgångspunkter

I Sverige råder en s.k. absolut åtalsplikt. Det betyder att en åklagare är skyldig att väcka åtal för ett brott om han eller hon kan förutse en fällande dom. På motsvarande sätt är polis och åklagare skyldiga att inleda en förundersökning för att utreda ett misstänkt brott när det finns anledning att anta att brott har begåtts.

Polis och åklagares skyldigheter i dessa hänseenden är dock försedda med en rad undantag. Genom bestämmelserna om åtalsunderlåtelse kan en åklagare avstå från att väcka åtal för ett brott bl.a. om gärningsmannen har begått annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs någon ytterligare påföljd. Om det kan antas att åtal inte kommer att väckas till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse får polis eller åklagare lägga ned en påbörjad förundersökning (förundersökningsbegränsning). Om det redan på förhand står klart att det finns förutsättningar för förundersökningsbegränsning behöver en förundersökning inte inledas. Detsamma gäller om det är uppenbart att brottet inte går att utreda (direktavskrivning).

Reglerna om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning bygger på en avvägning mellan å ena sidan intresset av att brott utreds och lagförs, inbegripet att brottsoffrens intressen tillvaratas, och å andra sidan processekonomiska intressen. I det senare ligger att brottsutredningar ska kunna slutföras inom rimlig tid och med bibehållen kvalitet samt att rättsväsendets resurser ska användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. En utgångspunkt för våra överväganden är att regleringen även fortsättningsvis måste upprätthålla en rimlig balans mellan dessa intressen och vara anpassad efter rådande förhållanden. Vikten av att regleringen är utformad på ett sådant sätt framhålls också i våra direktiv.

Såsom vi har uppfattat direktiven ligger det inte inom ramen för dessa att föreslå en utvidgning av möjligheterna till förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning. Inriktningen för vår översyn har därmed varit att ta ställning till om dessa möjligheter bör inskränkas.

Våra överväganden

Förundersökningsbegränsning

Redan de skärpta principer för straffmätningen av flerfaldig brottslighet som vi föreslår kan förväntas minska utrymmet för förundersökningsbegränsning. Frågan om det finns skäl för att inskränka det utrymmet ytterligare måste besvaras med utgångspunkt i vilken inverkan på antalet lagförda brott som en sådan åtgärd kan tänkas få. Enligt vår bedömning kan en förändring av reglerna om förundersökningsbegränsning inte mer än marginellt – om ens alls – påverka antalet lagförda brott. Intressekonflikten handlar snarare om vilka brott som ska utredas och lagföras än om i vilken utsträckning så ska ske. Reglerna om förundersökningsbegränsning gör det möjligt att avstå från att lägga resurser på brott som skulle få liten eller ingen inverkan på påföljden, och i stället rikta insatserna mot utredningen av andra brott och, följaktligen, mot lagföringen av andra förövare. På det sättet kan den brottsutredande verksamheten riktas in mot att snabbt lagföra så många gärningspersoner som möjligt, i stället för att lagföra varje gärningsperson för så många brott som möjligt. Detta leder i sin tur till en effektivare brottsbekämpning och bidrar i förlängningen till att realisera kriminaliseringens grundsyfte, nämligen

att motverka framtida brott och risken för framtida brottsoffer. Samtidigt tillvaratas intressena hos den som utsatts för brott genom att ett beslut om förundersökningsbegränsning inte får meddelas om hans eller hennes intressen i väsentlig mån åsidosätts. Vår bedömning är därför att utrymmet för förundersökningsbegränsning inte bör inskränkas på annat sätt än vad som följer av våra ändringsförslag i fråga om straffmätningen av flerfaldig brottslighet.

Åtalsunderlåtelse

En åtalsunderlåtelse kommer inte på samma sätt som en förundersökningsbegränsning i konflikt med intresset av att brott utreds och lagförs. Vidare är det endast sällan eller i mindre mån som ett målsägandeintresse träds för när genom ett sådant beslut. Samtidigt är institutet ett användbart verktyg för att styra rättsväsendets resurser mot den mest angelägna brottsbekämpningen. Med beaktande av detta – och då det praktiska användningsområdet för reglerna redan i dag är förhållandevis litet – finns det enligt vår uppfattning inte skäl att inskränka tillämpningsområdet ytterligare.

Direktavskrivning

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken behöver en förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Denna möjlighet till direktavskrivning tar sikte på de praktiska förutsättningarna att utreda brott och används framför allt beträffande vissa typer av tillgrepps- och skadegörelsebrott, såsom cykelstölder och klotter. Även om också mängdbrottslighet av detta slag medför betydande skador och olägenheter ligger det knappast vare sig i det allmännas eller i de enskilda brottsoffrens intresse att rättsväsendets resurser används till åtgärder som inte kan förväntas ge något resultat. Av effektivitetsskäl är det tvärtom angeläget att sådana brottsmisstankar som inte har förutsättningar att bli lagförda sorteras bort i ett så tidigt skede som möjligt, så att resurserna kan läggas på utredningar där utsikterna till framgång är större. En effektiv och ändamålsenlig reglering måste tillåta att så sker. Regleringen är redan i dag tämligen restriktivt utformad och sätter enligt vår bedömning en adekvat gräns för förundersökningspliktens räckvidd. Vidare till-

varatas målsäganden intressen på ett godtagbart sätt genom att det finns möjligheter att begära överprövning eller omprövning av beslutet om direktavskrivning samt att bli ekonomiskt kompenserad genom försäkringsersättning, Någon ändring av bestämmelsen föreslås därför inte.

Konsekvenser

De förslag som vi lägger fram får framför allt ekonomiska konsekvenser för staten, i huvudsak genom att strafftiderna vid flerfaldig brottslighet kommer att öka. Därmed kommer Kriminalvårdens kostnader för framför allt vård i anstalt att bli högre. Enligt vår uppskattning kan dessa kostnader förväntas öka med omkring 700 miljoner kronor per år.

I den mån användningen av förundersökningsbegränsning minskar till följd av våra straffrättsliga förslag kommer fler brott att utredas beträffande dem som redan är misstänkta eller tidigare har lagförts för andra brott. Detta kan leda till att resurserna för att utreda brottsmisstankar i andra ärenden minskar. Vill man kompensera för en sådan effekt måste de brottsutredande myndigheterna tillföras ytterligare resurser, vilket i så fall medför en kostnadsökning. Som mest kan en sådan kostnadsökning förväntas uppgå till 41 miljoner kronor för Åklagarmyndigheten, 17 miljoner kronor för Ekobrottsmyndigheten och 366 miljoner kronor för Polismyndigheten.

Ikraftträdande

Vi föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 1 och 2 §§, 27 kap. 1 §, 28 kap. 1 § och 29 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

1 §¹

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2 eller 3 §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

Fängelse på viss tid döms ut i

1. hela månader, hela år eller hela år och hela månader om straffet överstiger en månad,

2. hela år eller hela år och tre, sex eller nio månader om straffet överstiger tre år,

3. hela år eller hela år och sex månader om straffet överstiger sex år, och

¹ Senaste lydelse 2009:396.

4. hela år om straffet överstiger tolv år.

Om fängelse som förvandlingsstraff för böter är särskilt föreskrivet.

2 §²

Fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten.

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller arton år. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

- | | |
|---|--|
| 1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år, | |
| 2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år, | 2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i sju år, |
| 3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre. | 3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i sju år eller längre men inte uppgår till fängelse i tio år, |
| | 4. sex år, om det svåraste straffet är fängelse i tio år. |

Om det svåraste av de lägsta straffen är fängelse i tre år eller mer får fängelse på viss tid bestämmas till högst tio år, eller den längre tid som kan följa av andra stycket. Straffet får dock inte överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra.

Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i fjorton dagar.

Det svåraste av de lägsta straffen får inte underskridas.

Vid tillämpningen av andra och tredje stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i fjorton dagar.

² Senaste lydelse 2009:396.

27 kap.1 §³

Rätten får döma till villkorlig dom *för ett brott för vilket* påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter.

Rätten får döma till villkorlig dom *när* påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter.

28 kap.1 §⁴

Rätten får döma till skydds-tillsyn *för ett brott för vilket* påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter.

Rätten får döma till skydds-tillsyn *när* påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter.

29 kap.1 §⁵

Straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas 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 beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen *eller gärningarna sammantagna* 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 *en gärning* inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Vid bedömningen av straffvärdet av flera brott får till straffvärdet av det allvarligaste brottet läggas en andel av de övriga brottens sammanlagda straffvärden. Den samlade brottslighetens straffvärde ska

³ Senaste lydelse 1988:942.

⁴ Senaste lydelse 1988:942.

⁵ Senaste lydelse 2010:370.

*dock inte anses vara högre än vad
som följer av en sammantagen be-
dömning enligt andra stycket.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

Den 22 juli 2021 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. I uppdraget har ingått att överväga förändringar både av den gemensamma straffskala som gäller vid flerfaldig brottslighet och av principerna för straffmätningen. Det närmare uppdraget i denna del har varit att ta fram olika modeller för hur en skärpning kan åstadkommas, analysera för- och nackdelar med de olika alternativen och överväga om det är lämpligt att kombinera olika modeller. I uppdraget har också ingått att överväga vilken inverkan ett samband mellan brotten bör ges vid straffvärdebedömningen. Enligt direktiven har vi därtill haft möjlighet att identifiera och ta upp andra frågor som knyter an till uppdraget. Uppdraget har omfattat såväl de fall där fängelse kan följa på något av brotten som bötesbrottslighet. En fullständig uppdragsbeskrivning finns i våra direktiv (dir. 2021:56), som bifogas som bilaga 1 till betänkandet.

Den 20 januari 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2022:1). Genom dessa har utredaren även fått i uppdrag att se över om reglerna för förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning är ändamålsenliga och effektiva samt vid behov lämna förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga. I denna del har också ingått att bedöma vilka effekter våra straffrättsliga förslag avseende bedömningen av flerfaldig brottslighet får för möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Tilläggsdirektiven, där uppdraget i denna del beskrivs närmare, bifogas som bilaga 2.

2.2 Vårt arbete

Vårt arbete har bedrivits enligt sedvanlig metod för utredningsarbete och med regelbundna sammanträden med förordnade experter och sakkunniga. Sedan arbetet inleddes har vi hållit sammanlagt åtta sammanträden, varav ett tvådagars internatsammanträde. Utöver dessa möten har täta underhandskontakter skett mellan den särskilde utredaren, sekreteraren samt utredningens experter och sakkunniga.

Utredaren och sekreteraren har under utredningsarbetet medverkat i en av Domstolsakademiens straffrättsdagar 2021 samt i ett högre seminarium vid juridiska fakulteten vid Uppsala universitet. I dessa sammanhang har inriktningen av vårt uppdrag presenterats och olika frågor som ryms inom uppdraget diskuterats med domare och verksamma inom akademien och andra berörda myndigheter. Vidare har utredaren och sekreteraren haft ett samrådsmöte med Åklagarmyndigheten där förslag som vi övervägt i fråga om straffmätningen av flerfaldig brottslighet lagts fram för synpunkter till en mindre grupp av chefer och andra åklagare med särskild kompetens inom områden som berör utredningens arbete. Vid samma tillfälle har Åklagarmyndigheten även redogjort för sin syn på reglerna om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning och behovet av en ändring av dessa, liksom på hur tillämpningen av de nämnda reglerna kan tänkas påverkas av våra straffrättsliga förslag.

Vidare har vi under arbetet inhämtat den statistik och annan information som vi bedömt erforderlig från Brottsförebyggande rådet (Brå), Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Kriminalvården.

Vi har också studerat den finska, norska, danska, engelska och tyska regleringen i fråga om påföljdsbestämningen av flerfaldig brottslighet. I detta syfte har vi haft kontakt med företrädare för berörda departement i de nämnda nordiska länderna. Lagstiftning samt i förekommande fall förarbeten och annan information har i huvudsak inhämtats från officiella webbplatser.

Vi har hållit oss informerade om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på för vårt uppdrag relevanta områden främst genom Regeringskansliets sakkunnigrepresentanter i utredningen.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller tolv nummerade kapitel. I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag. Därefter behandlas i detta kapitel vårt uppdrag och arbete. Kapitel 3 innehåller en allmän beskrivning av det svenska påföljdssystemet och i kapitel 4 redogörs för vissa frågor som knyter nära an till den straffrättsliga hanteringen av flerfaldig brottslighet, närmare bestämt frågor om konkurrens, gradindelning och systematisk brottslighet. Påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet behandlas närmare i kapitel 5. Där beskrivs översiktligt hur regleringen tidigare har sett ut och vilka principer som ligger bakom den nuvarande ordningen samt mer ingående hur regleringen ser ut i dag. I kapitel 6 redovisas vår studie av norsk, dansk, finsk, tysk och engelsk rätt på detta område. Våra överväganden och förslag i fråga om en skärpt straffmätning av flerfaldig brottslighet finns i kapitel 7. Kapitel 8 innehåller en beskrivning av reglerna om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning, och i kapitel 9 redovisas våra överväganden i denna del. Därefter behandlas i kapitel 10 frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser och i kapitel 11 konsekvenserna av våra förslag. I betänkandets tolfte och sista kapitel finns slutligen en författningskommentar.

3 Allmänt om påföljdssystemet

3.1 Brot, straff och påföljd

Brott och straff finns i varje samhälle. När vi i vardagen talar om brott och straff avses med ”brott”, i ungefärliga ordalag, att någon bryter mot samhällets regler, och med ”straff” ett lidande eller obehag som tillfogas henne eller honom därför att hon eller han har brutit mot reglerna.¹ I svensk rätt finns de formella definitionerna av begreppen i brottsbalken. Av 1 kap. 1 § framgår att ett brott är en gärning för vilken straff är föreskrivet. Med straff avses, enligt 1 kap. 3 §, böter eller fängelse. Definitionerna är inte enbart avsedda att gälla inom brottsbalkens område, utan i den svenska lagstiftningen i stort.

Begreppet straff ingår i det vidare begreppet påföljd för brott. Till brottspåföljderna räknas, förutom böter och fängelse, även villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård (se 1 kap. 3 § brottsbalken). Trots att det i de enskilda brottsbestämmelserna endast anges vilket straff som kan följa på brottet, kan domstolen enligt särskilda regler i brottsbalken välja att döma till annan påföljd än fängelse eller böter. Vissa påföljder kan också förenas med föreskrifter av olika slag, såsom att den dömde ska utföra samhällstjänst eller genomgå någon form av behandling.

Vid sidan av påföljd kan ett brott även leda till andra rättsliga reaktioner. Ofta handlar det om skadestånd – som är en civilrättslig sanktion – eller s.k. särskild rättsverkan av brott. Exempel på det sistnämnda är förverkande, företagsbot och utvisning. Dessa rättsverkningar räknas alltså inte som påföljder och kommer inte beröras ytterligare i denna framställning.

¹ Se Asp & Ulväng, Kriminalrättens grunder (2013, version 2, JUNO), s. 15.

3.2 Grundtankar bakom påföljdssystemet

3.2.1 Inledning

När straff föreskrivs för en viss gärning innebär det att denna blir kriminaliserad. Det utgör ett ställningstagande att gärningen är så klandervärd att andra sätt att motverka handlandet inte är lämpliga eller tillräckliga. Att föreskriva och döma ut straff för olika gärningar utgör samhällets yttersta maktmedel mot medborgarna och bör användas med försiktighet.²

Liksom i andra länder vilar det svenska påföljdssystemet på en rad olika teorier och principer gällande varför och hur oönskade handlingar ska bestraffas. Vilket synsätt som dominerat har varierat över tid, och det nuvarande systemet utgör således en produkt av olika teoretiska utgångspunkter som härrör från olika tidsepoker. Påföljdssystemet och de straffrättsliga ingripandena kan därmed inte sägas ha ett enda ändamål, utan är avsedda att fylla flera funktioner och tillgodose ett antal olika, ibland motstående, intressen.

Det förhåller sig också så att olika hänsyn är av skiftande relevans inom de olika nivåerna av det straffrättsliga systemet. Man brukar här skilja mellan kriminaliseringsnivån, domsnivån och verkställighetsnivån. Medan vissa aspekter är avgörande för varför vi över huvud taget kriminaliserar en gärning (kriminaliseringsnivån), kan alltså andra principer vara styrande för domstolens utdömande av påföljd i det konkreta fallet (domsnivån) eller för hur verkställigheten av en utdömd påföljd lämpligen bör utformas (verkställighetsnivån). På den andra nivån – domsnivån – kan det också vara så att det är olika principer som gör sig gällande vid straffmätningen och vid påföljdsvalet.³

I det följande redogörs för de teorier eller principer om varför och hur bestraffning bör ske som har haft störst betydelse för utformningen av dagens påföljdssystem.

² Se prop. 1994/95:23 s. 52 f.

³ Se bl.a. Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 39 f. och Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 86 ff.

3.2.2 Allmänprevention och individualprevention

Ett övergripande syfte med att straffbelägga och bestraffa vissa handlingar är att människor ska avhålla sig från det ifrågavarande beteendet. Man brukar här skilja mellan det straffrättsliga systemets allmänpreventiva och dess individualpreventiva ändamål.

Med *allmänprevention* som syfte med straff avses att påföljdssystemet och de straffrättsliga ingripandena ska ha en brottsförebyggande verkan på människor i allmänhet. Detta syfte anses företrädesvis kunna realiserats på två sätt. För det första kan risken att drabbas av straff utgöra ett skäl för att avstå från det straffsanktionerade beteendet, dvs. verka avskräckande. I vad mån en sådan avskräckningseffekt kan uppnås är sannolikt beroende av bl.a. vilket brott det är fråga om och hur stor risken är för att bli upptäckt och lagförd. Att föreskriva straff för vissa handlingar kan, för det andra, ha en moralbildande eller moralförstärkande effekt. Det är då inte själva straffhotet, utan snarare de normer som kriminaliseringen inpräglar, som avhåller människor från det oönskade beteendet.⁴

Individualprevention talar man om när påförandet av straff syftar till att avhålla den enskilde brottslingen från att begå nya brott. Även det individualpreventiva syftet har enligt olika teoribildningar ansetts kunna uppfyllas på olika sätt: genom att den repression som straffet innebär avskräcker den enskilde brottslingen från fortsatt kriminalitet (individuell avskräckning), genom att det straffrättsliga ingripandet är utformat på sådant sätt att den dömda – tillfälligt eller permanent – förhindras att begå ytterligare brott (inkapacitering) eller genom att påföljden är inriktad mot individuell vård eller behandling för att lagbrytaren ska återanpassas i samhället (behandlingstanken). Enligt det sistnämnda synsättet, som var dominerande under en stor del av 1900-talet, ska straff utmätas och anpassas efter gärningspersonens individuella förhållanden, varvid den påföljd ska väljas som är lämpligast från preventionssynpunkt.⁵

Till grund för brottsbalken ligger både allmänpreventiva och individualpreventiva tankegångar. När brottsbalken infördes 1965 kom detta tydligt till uttryck i 1 kap. 7 §, som föreskrev att rätten vid val av påföljd, med iakttagande av vad som krävs för att upprätthålla all-

⁴ Se bl.a. Asp & Ulväng, s. 30 ff., Borgeke & Forsgren, s. 35 f., Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2020, version 6, JUNO), s. 75 ff., och Leijonhufvud mfl., Straffansvar (2018, version 10, JUNO), s. 19 ff.

⁵ Ibid.

män laglydnad, skulle fästa särskilt avseende vid att påföljden var särskilt ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället. Påföljdsbestämningen utgick således delvis från behandlingstanken och förutsatte att domstolen i varje enskilt fall gjorde en prognos av straffets preventiva verkan.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet började emellertid kritiska röster höjas mot behandlingstanken, som ansågs innebära risk för en ojämn och orättvis praxis samtidigt som den kriminologiska forskningen visade att de tillämpade behandlingsformerna inte gav så goda resultat som man hade hoppats. Därtill riktades invändningar mot idén om att det skulle vara möjligt att med tillräcklig grad av säkerhet ställa sådana prognoser som lagstiftningen förutsatte.⁶

Mot denna bakgrund ändrades grunderna för påföljdsbestämningen genom 1989 års stora påföljdsreform (prop. 1987/88:120). Reformen, som i allt väsentligt byggde på förslagen i Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande *Påföljd för brott* (SOU 1986:13–15), innebar att regleringen i 1 kap. 7 § slopades och att två nya kapitel med särskilda regler för straffmätning och påföljdsval infördes i brottsbalken (29 och 30 kap.). Sedan dess görs påföljdsbestämningen inte längre efter en avvägning mellan hänsynen till allmän laglydnad och intresset av att främja den dömdes anpassning i samhället. I stället ska påföljden nu bestämmas med utgångspunkt i brottets svårhet eller förkastlighet – dess straffvärde – och med beaktande av principerna om proportionalitet och ekvivalens (se vidare avsnitt 3.2.3). Det betyder att varken allmänpreventiva eller individualpreventiva hänsyn är avgörande när den straffrättsliga reaktionen i det enskilda fallet ska beslutas. Däremot är allmänpreventiva överväganden fortfarande av grundläggande betydelse för frågan om en viss gärning ska vara straffbar. Och individualpreventiva aspekter beaktas numera framför allt på verkställighetsnivån, på så sätt att individens behov av behandling eller annan hjälp kan påverka innehållet i den påföljd som dömts ut. Det bör dock uppmärksammas att vissa av de regler som berör domstolens val av påföljd fortfarande innehåller inslag av preventiva tankegångar. Här märks särskilt konstruktionen med artbrott, som har allmänpreventiva förtecken, och regleringen av valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn, som bygger på en prognos av påföljdens individualpreventiva verkan (se vidare avsnitt 3.4.4).

⁶ Se bl.a. prop. 1987/88:120 s. 32, SOU 2008:85 s. 50 f. och SOU 2012:34, band 2, s. 23.

3.2.3 Proportionalitet och ekvivalens

Proportionalitetsprincipen innebär att den som har gjort sig skyldig till brott ska få en påföljd som står i proportion till den brottsliga gärningens allvar. Nära förbunden med denna princip är den s.k. ekvivalensprincipen, som ställer upp ett krav på likabehandling. Av principerna följer att påföljden ska spegla brottets allvar så att svårare brott bestraffas strängare än lindrigare (proportionalitet) och lika allvarliga brott bestraffas likvärdigt (ekvivalens).

Som redan framgått är principerna om proportionalitet och ekvivalens centrala inom dagens påföljdssystem. Både utformningen av straffskalorna för de olika brottstyperna och den konkreta påföljdsbestämningen görs med dessa som utgångspunkt. Till skillnad från preventionsteorierna ger dessa principer dock inte svar på frågan om varför en gärning ska straffbeläggas. I stället behandlar de frågan om hur bestraffning ska ske, och innebär att straff ska bestämmas efter förtjänst. Det blir alltså fråga om en tillbakablickande bedömning, för vilken brottets relativa svårhet ligger till grund.

Principerna om proportionalitet och ekvivalens förutsätter att olika brottstyper och gärningar kan jämföras med varandra och rangordnas efter svårhetsgrad. Vid kriminalisering sker en sådan rangordning genom att varje brottstyp tilldelas en viss straffskala. Straffskalan brukar sägas ge uttryck för brottets *abstrakta straffvärde*, dvs. hur lagstiftaren på ett generellt plan ser på brottstypens allvar. Vid påföljdsbestämningen i det enskilda fallet är det i stället den aktuella gärningens svårhet, det *konkreta straffvärdet*, som bedöms. Det konkreta straffvärdet är alltså ett mått på hur klandervärd den specifika gärningen anses vara och mäts ut av domstolen i antal dagsböter (eller vid mindre förseelser i penningbötesbelopp) eller antal dagar, månader eller år i fängelse.

Tillämpningen av de angivna principerna förutsätter också att påföljderna kan ordnas i svårhetsgrad. Detta möter knappast några svårigheter när det gäller böter, fängelse, sluten ungdomsvård, ungdomsövervakning och ungdomstjänst, eftersom dessa påföljder döms ut i mätbara enheter (antal dagsböter eller tid) och därmed kan göras mildare eller strängare. Svårare är det beträffande sådana påföljder som villkorlig dom, skyddstillsyn, rättspsykiatrisk vård och ungdomsvård, vilka inte kan straffmätas på motsvarande sätt. Påföljdssystemet innehåller dock vissa möjligheter att göra även dessa påföljder mer

eller mindre ingripande och därigenom i någon mån tillgodose behovet av proportionalitet.⁷

Principerna om proportionalitet och ekvivalens bygger ytterst på ett rättvisetänkande. Genom principerna främjas att straffen blir rättvisa i relativ mening. Däremot följer inte av proportionalitets- eller ekvivalensprincipen vilken exakt nivå som straffvärdet, vare sig på abstrakt eller konkret nivå, ska ligga.⁸

3.2.4 Humanitet

Det straffrättsliga systemet bygger också på en humanitetsprincip, som i korthet innebär att samhällets ingripande mot den enskilde med straff ska ske med måttlighet och försiktighet. I principen brukar också läggas att frihetsberövande straff i det längsta bör undvikas, alternativt göras så korta som möjligt. Humanitetsprincipen sätter således gränser för vilka straffformer som kan användas och för omfattningen av bestraffningen. Till grund för principen ligger bl.a. en respekt för varje människas värdighet, en tolerans för det mänskliga i att fela, en idé om att människor förr eller senare ska kunna sona sina brott och en medvetenhet om den nedbrytande effekt och andra negativa konsekvenser som straffet – i vart fall om det innefattar ett frihetsberövande – kan få för den enskilde.⁹

Humanitetsprincipen kan också sägas vara närbesläktad med principen om framåtblickande proportionalitet, dvs. att de straffrättsliga reaktionerna inte bör vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå målen med straffsystemet.¹⁰

Humanitetsprincipen har betydelse på flera nivåer inom det straffrättsliga systemet. Vid utformningen av straffskalor sätter den en övre gräns för vilka straffnivåer som kan godtas. I likhet med proportionalitets- och ekvivalensprincipen säger den dock inget om ingripandenivån i absoluta tal. Den kan alltså endast ligga till grund för ganska grova uppskattningar av vad som är en acceptabel represionsnivå.¹¹ Vad som anses acceptabelt eller nödvändigt kan givetvis variera över tid. Detta blir tydligt inte minst vid en jämförelse mellan

⁷ Se Borgeke & Forsgren, s. 41.

⁸ Se SOU 1986:14 s. 131 och 143, SOU 2008:85 s. 245 och SOU 2021:68 s. 130.

⁹ Se bl.a. Ulväng, s. 102 ff., och Borgeke & Forsgren, s. 42 f.

¹⁰ Jfr bl.a. SOU 2018:85 s. 18 och Holmgren, Straffvärde som rättslig konstruktion, (2021), s. 221 ff.

¹¹ Se SOU 2014:18 s. 36.

å ena sidan den kriminalpolitiska inriktning som låg till grund för brottsbalken och senare även 1989 års påföljdsreform – vilken innefattade en strävan efter att begränsa användningen av fängelsestraff – och å andra sidan 2000-talets straffskärpningsreformer.¹²

Humanitetsprincipen finns också inbyggd i de regler som styr domstolarnas påföljdsbestämning. Som tydligast kommer den till uttryck i 30 kap. 4 § brottsbalken, som ställer upp en presumtion mot att fängelse väljs som påföljd (se vidare avsnitt 3.4.4). Även de s.k. billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken, enligt vilka vissa omständigheter som inte hänför sig till själva gärningen kan beaktas i mildrande riktning när påföljden bestäms, kan sägas ge uttryck för humanitetsprincipen.

Humanitetssträvanden ska slutligen också genomsyra verkställighetsnivån (se bl.a. 1 kap. 4 § fängelselagen [2010:610]).

3.2.5 Legalitet, förutsebarhet och enhetlighet

En grundläggande ram för hur kriminalisering bör ske sätts av legalitetsprincipen. Denna princip, som är fastlagd bl.a. i 1 kap. 1 § brottsbalken, innebär primärt att ingen kan straffas för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Man brukar tala om att legalitetsprincipen innehåller ett föreskriftskrav, ett analogiförbud och ett förbud mot retroaktiv lagstiftning. Legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när och – i viss mån – hur han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. I detta ligger också ett s.k. obestämdhetsförbud, som innebär att ett straffbud måste vara i rimlig utsträckning bestämt till sin utformning. Straffbestämmelser måste vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga.¹³

Legalitetsprincipen har sin största betydelse för frågan, om någon kan dömas till straffrättsligt ansvar. Den saknar emellertid inte betydelse på påföljdsområdet. Legalitetsprincipen förutsätter bl.a. att det finns straffskalor för de olika brotten och att det ges regler för påföljdsbestämningen som domstolarna ska följa. Det ska för den enskilde vara möjligt att med ledning av lagstiftningen i förväg med

¹² Se t.ex. prop. 2009/10:147, prop. 2015/16:151 och prop. 2016/17:108.

¹³ Se NJA 2016 s. 3 p. 13.

rimlig säkerhet bedöma vilken påföljd som han eller hon riskerar. I detta ligger också att regleringen måste vara utformad på ett sådant sätt att den leder till att lika fall behandlas lika av domstolarna.¹⁴

Liksom de principer som behandlats i det föregående har legalitetsprincipen betydelse på olika nivåer i rättskedjan. Som följer av det ovan anförda måste lagstiftaren – som ett utflöde av legalitetsprincipen – utforma straffskalorna och andra bestämmelser av betydelse för påföljdsbestämningen på ett sådant sätt att det främjar intresset av förutsebarhet och en enhetlig rättstillämpning. Men det ankommer också på domstolarna att beakta intresset av en enhetlig rättstillämpning vid den konkreta påföljdsbestämningen. Detta framgår inte minst av bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken, som framhåller att påföljdsbestämningen ska göras bl.a. med beaktande av detta intresse. Här kan tilläggas att när reglerna i 29 och 30 kap. infördes år 1989 så var grundtanken att förutsebarheten i straffrättskipningen skulle öka och därmed att legalitetsprincipen skulle få ett större inflytande på påföljdsbestämningen än den kan sägas ha haft tidigare.¹⁵

3.2.6 Sammanfattande och avslutande anmärkningar

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att dagens påföljdssystem i och för sig har det övergripande syftet att förebygga brott, men att preventiva överväganden har en begränsad betydelse vid påföljdsbestämningen i det enskilda fallet. I stället präglas påföljdsbestämningen av ett rättvis- eller proportionalitetstänkande, där straff ska mätas ut i relation till den brottsliga gärningens allvar. Ett visst utrymme finns dock att vid valet av påföljd beakta även preventiva aspekter. Andra bärande principer, både på kriminaliserings- och domsnivån, är de om ekvivalens, legalitet, förutsebarhet och enhetlighet. Vidare genomsyrras samtliga nivåer av humanitetssträvanden.

Även om preventiva syften och verkningar var de som diskuterades mest i samband med brottsbalkens tillkomst och 1989 års påföljdsreform, fyller påföljdssystemet och påföljderna en rad andra viktiga funktioner. Här ska avslutningsvis några av dessa kort beröras.

¹⁴ Se a. rättsfall p. 14.

¹⁵ Se a. rättsfall p. 15 och prop. 1986/87:120 s. 39 och 118.

Först och främst kan den kommunikativa funktionen betonas. Genom att en viss handling kriminaliseras utpekas den som socialt förkastlig och således som icke önskvärd. Hur allvarligt samhället ser på den kriminaliserade handlingen kommuniceras på ett generellt plan genom den straffskala som det aktuella straffbudet tilldelas och på ett konkret plan genom den påföljd som döms ut när straffbudet överträds. Genom utdömandet av mer eller mindre stränga påföljder kan alltså skillnader i svårhet mellan olika brott och brottskombinationer uttryckas. Därför är den kommunicerande funktionen central, inte bara i ett preventionsbaserat system, utan också i ett som utgår från principerna om proportionalitet och ekvivalens. De övriga funktioner eller verkningar som berörs i det följande hänger också nära samman med straffets kommunikativa potential.

För den som utsatts för ett brott utgör det förhållandet att gärningspersonen döms till ett straff eller annan påföljd en markering av samhällets avståndstagande från den brottsliga gärningen. Hos brottsoffret kan detta bidra till en känsla av upprättelse, vilket i sin tur kan motverka den kvardröjande upplevelse av förnedring och ringaktning som ett brott kan framkalla hos den drabbade. I övrigt fyller emellertid varken straffen eller de övriga påföljderna någon egentlig reparativ funktion. Ett utdömt straff medför inte att det begångna brottet kompenseras, utan är i grunden repressivt.¹⁶

Vidare kan allvarliga brott hos såväl brottsoffret som andra väcka en vilja att hämnas. I moderna samhällen är privat vedergällning dock inte tillåten. Hämd föder som regel ett nytt hämndbegär hos den som drabbas av den. Detta riskerar att leda till upptrappade våldsamma konflikter som i förlängningen hotar samhällsordningen. Därför har staten tagit på sig ansvaret att bestraffa också brott som begås mellan enskilda medborgare. Det straffrättsliga systemet bidrar på det sättet till att bevara lugn och stabilitet i samhället.¹⁷

En ytterligare funktion är att påförandet av straff tillgodoser människors krav på rättvisa. Att den som med vett och vilja bryter mot gemensamma regler bör bli föremål för en sanktion är djupt förankrat i medvetandet hos de flesta människor. Även om det står klart att påföljden i ett visst fall inte får någon betydelse från brottsförebyggande synpunkt skulle det framstå som stötande om gärningspersonen undgick straff eller annan påföljd. Att ett straff eller annan

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Se SOU 2021:68 s. 128.

påföljd döms ut för ett begånget brott bidrar således till en föreställning om att rättvisa har skipats oberoende av om påföljden fyller någon funktion i övrigt.¹⁸

Sammantaget kan konstateras att straff och andra påföljder liksom straffhotet i sig fyller ett flertal olika funktioner som i praktiken inte kan undvaras i ett samhälle. Det är dock mycket svårt att dra några säkra slutsatser om olika straffnivåers effekt på brottsligheten. Straffets övriga funktioner, såsom att tillgodose människors krav på rättvisa och att erbjuda brottsoffret upprättelse, är över huvud taget inte möjliga att värdera utifrån objektiva kriterier.¹⁹

3.3 Utformningen av straffskalor

3.3.1 Grunderna för straffskalornas utformning

Varje brottsbestämmelse är försedd med en straffskala som bildar ramen för domstolens påföljdsbestämning. Som nämnts ovan uttrycker straffskalan brottets abstrakta straffvärde, dvs. hur lagstiftaren värderar hela brottstypens svårhet i förhållande till andra brott. Det betyder att lagstiftaren – med beaktande av principerna om proportionalitet och ekvivalens – måste göra en bedömning av vilken skada, kränkning eller fara en brottstyp rent generellt innebär. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas, och straffskalan måste därmed ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta, uttryckt i böter och/eller fängelse.²⁰

Vilken straffskala som ska gälla för ett visst brott avgörs av lagstiftaren utifrån värdet av det intresse som straffbudet avser att skydda. I princip bör straffskalan vara strängare ju viktigare intresse som berörs.²¹ När ett visst brott ska tilldelas en straffskala måste lagstiftaren också göra en bedömning av vilka faktiska gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsens ram och hur allvarliga dessa är.²²

När omfattningen av straffskalan bestäms måste också kravet på humanitet beaktas och vägas mot de intressen som talar för en högre repressionsnivå (se ovan avsnitt 3.2.4). Vid utformningen av straff-

¹⁸ Se a.a. s. 127.

¹⁹ Se a.a. s. 128.

²⁰ Se SOU 1986:14 s. 131 och 155, SOU 2014:18 s. 35 samt SOU 2021:68 s. 130.

²¹ SOU 1986:14 s. 145.

²² Se a.a. s. 153.

skalan för en viss brottstyp får lagstiftaren sammanfattningsvis alltså göra en bedömning av brottstypens svårhet, i relation till andra brott, och vilket ingripande från samhällets sida som är rimligt, även med beaktande av humanitetsprincipen.

3.3.2 Den tillämpliga straffskalan

Vilken straffskala som är tillämplig framgår normalt av den aktuella brottsbestämmelsen. I brottsbalken finns dock ett antal regler som innebär att den annars tillämpliga straffskalan får underskridas, bl.a. i 23 kap. 5 § och 29 kap. 3, 5 och 7 §§. En bestämmelse som medger ett högre maximistraff än vad som är föreskrivet för brottstypen finns också i 26 kap. 3 § brottsbalken, som gäller i vissa återfalls-situationer (se vidare avsnitt 3.3.3).

Vid gradindelade brott är varje grad att se som en egen brottstyp med en egen straffskala. Det innebär att frågan om vilken svårhetsgrad ett brott tillhör måste avgöras innan den tillämpliga straffskalan fastställs och, följaktligen, innan det konkreta straffvärdet bestäms. I praktiken samspekar dock straffvärdebedömningen och gradindelningen i hög grad med varandra. Ytterligare en fråga gällande den tillämpliga straffskalan vid gradindelade brott berörs nedan i avsnitt 3.3.4.

Vid flerfaldig brottslighet tillämpas en gemensam straffskala för den samlade brottsligheten. Bestämmelser om hur straffskalan bildas i dessa fall finns i 25 kap. 6 § brottsbalken när det gäller böter och i 26 kap. 2 § brottsbalken när det är fråga om fängelse. Bestämmelserna innebär i korthet att maximistraffet höjs i förhållande till när endast ett brott är föremål för prövning och bygger på den s.k. *asperationsprincipen*. Denna princip kan sammanfattas så att domstolen vid straffmätning av flera brott ska utgå ifrån straffvärdet för det allvarligaste brottet och till detta lägga en del av straffvärdet för de övriga brotten. Asperationsprincipen och de nyssnämnda bestämmelserna i brottsbalken berörs något ytterligare i följande avsnitt och i avsnitt 3.4.2 samt behandlas mer utförligt i kapitel 5.

3.3.3 Straffnivåer

För varje brottstyp i brottsbalkens brottskatalog anges alltså en straffskala, som uttrycker ett lägsta och ett högsta straff. Straffskalan anges i böter och/eller fängelse.

Böter döms som huvudregel ut i dagsböter. Det är då inte fråga om några fixerade bötesbelopp, utan straffet mäts i stället ut i ett visst antal dagsböter, som lägst 30 och som högst 150 (25 kap. 2 § brottsbalken). När dagsböter används som gemensamt straff för flera brott tillämpas dock en förhöjd straffskala. Det maximala antalet böter som kan dömas ut uppgår då till 200 (25 kap. 6 § brottsbalken). Storleken på varje bot fastställs inom vissa ramar utifrån vad som är skäligt med hänsyn till den tilltalades ekonomiska förhållanden.

Fängelse kan som lägst dömas ut i 14 dagar, s.k. allmänt fängelseminimum. Detta följer av 26 kap. 1 § brottsbalken. Av 26 kap. 1 § framgår också att det längsta tidsbestämda fängelsestraffet är tio års fängelse, med tre undantag:

- Om ett brott har livstids fängelse i straffskalan kan det längsta tidsbestämda straffet för detta brott vara 18 års fängelse (vilket i så fall följer av det brottets straffskala).
- Om domstolen dömer för flera brott och fängelse bestäms som gemensam påföljd får fängelsestraffets längd sättas över det högsta fängelsestraff som kan följa på brotten, dock med de begränsningar som följer av 26 kap. 2 §. Av den sistnämnda paragrafen framgår att som längst fyra års fängelse kan läggas till straffskalan för det allvarligaste brottet som domstolen ska döma över. Om detta brott har tio års fängelse som längsta fängelsestraff, kan alltså maximalt 14 års fängelse dömas ut.
- Om någon tidigare gjort sig skyldig till brott och på nytt ska dömas till fängelse får, under vissa förutsättningar som följer av 26 kap. 3 §, domstolen också överskrida brottets, eller brottens, längsta angivna fängelsestraff. Resultatet av tillämpningen av denna bestämmelse blir densamma som ovan beskrivits – maximalt fyra års fängelse kan läggas till den strängaste straffskalan; om denna har ett straffmaximum på tio års fängelse kan maximalt 14 års fängelse dömas ut.

Om domstolen tillämpar både 2 och 3 §§ kan det längsta fängelsestraff som anges i en straffskala överskridas med maximalt åtta år. Samtidigt följer av bestämmelserna att ett tidsbestämt fängelsestraff aldrig får överstiga 18 år. Om domstolen alltså har att tillämpa en straffskala som anger fängelse i 18 år eller på livstid som längsta möjliga straff, kan domstolen inte tillämpa 2 eller 3 §§ för att döma till ett längre tidsbestämt straff än 18 års fängelse, utan får vid flercaldig brottslighet eller återfall i brott överväga om livstidsstraffet i stället ska användas som påföljd.

I detta sammanhang kan också noteras att Gångbrottsutredningen i sitt betänkande *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68) har föreslagit en ny 3 a § enligt vilken den tillämpliga straffskalan ska få överskridas när en gärning som inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person har begåtts i en viss närmare angiven kontext. Betänkandet har remitterats och lagrådsremiss har beslutats, vilken också har granskats av Lagrådet. I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en proposition.

Straffskalorna i brottsbalken är utformade så att endast vissa steg används som kortaste och längsta fängelsestraff. Vilka steg som ska användas vid angivande av en straffskala är inte reglerat i lag, annat än genom bestämmelserna som återgetts ovan och som innebär att det längsta tidsbestämda straff som i dag kan anges i en straffskala är tio års fängelse, eller 18 års fängelse om också livstids fängelse ingår i straffskalan.

De straffminimum som traditionellt har använts i svenska straffbestämmelser är, förutom böter och allmänt fängelseminimum (dvs. fängelse i 14 dagar), fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. Som straffmaximum har samma nivåer använts. Även maximum på fängelse i tre år, åtta år, 18 år och på livstid har använts.

Lagstiftaren har dock under senare år gjort avsteg från dessa traditionellt använda straffnivåer och även använt sig av andra straffnivåer för att på ett mera nyanserat sätt kunna ange hur allvarlig en viss brottstyp ska anses vara i förhållande till andra brott.

3.3.4 Överlappande straffskalor

Som nämnts i avsnitt 3.3.2 är varje grad av ett brott att betrakta som en egen brottstyp. Hos de allra flesta gradindelade brott överlappar straffskalorna varandra för de olika graderna av brottet. Exempelvis är straffskalan för grov misshandel lägst ett år och sex månaders fängelse och högst sex års fängelse, medan minimistraflet för nästa grad, synnerligen grov misshandel, är fem års fängelse. Straffskalorna överlappar alltså varandra med ett år. Ett undantag från ordningen med överlappande straffskalor finns i straffstadgandena för de olika formerna av uppsåtligt dödande, dråp och mord. Där ligger straffskalorna i stället kant i kant, dvs. maximistraflet för dråp är lika med minimistraflet för mord.

Vanligtvis betraktas minimistraflet för en svårare grad av ett brott som ett "tak" för straffmätningen av den lägre graden av brottet. Detta brukar ibland uttryckas så att den praktiskt tillämpliga straffskalan för ett brott av normalgraden regelmässigt får anses sluta där minimistraflet för den svårare graden börjar.²³ Denna ordning har att göra med att det abstrakta och konkreta straffvärdet bygger på den skada, kränkning eller fara som ett brott innebär, och att kriterierna för vad som ska utgöra en grövre form av brottet också ofta tar sikte på omständigheter som innebär att den grövre graden av brottet t.ex. är farligare än den lägre. Det är därför svårt att i normalfallet tänka sig en gärning som bedöms som en mindre allvarlig form av brottet, men som samtidigt har ett högre straffvärde än ett brott av en svårare grad. Återigen kan grov misshandel och synnerligen grov misshandel tas som exempel. Högsta domstolen (HD) uttalade i NJA 2011 s. 89 att det endast i undantagsfall bör förekomma att bedöma straffvärdet för en enskild grov misshandel som så högt att straffvärdet ligger inom straffskalan för synnerligen grov misshandel. Det bör dock tilläggas att det vid en straffvärdebedömning som avser flerfaldig brottslighet av normalgraden inte finns något hinder mot att använda den del av straffskalan som överlappar straffskalan för grovt brott.²⁴

Anledningen till att det finns skäl att ha överlappande straffskalor är att inte alla faktorer som påverkar straffvärdet, eller i övrigt straffets längd, påverkar gradindelningen. Omvänt är de faktorer som påverkar gradindelningen inte identiska med de omständigheter som kan

²³ Se bl.a. prop. 2016/17:108 s. 46.

²⁴ Se NJA 2019 s. 747 p. 44.

påverka straffvärdet. Exempel på faktorer som påverkar straffvärdet eller straffmätningen i övrigt, men inte gradindelningen, är att gärningspersonen har ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken, att det är fråga om ett sådant återfall som motiverar straffskärpning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken, eller att gärningspersonen förmått någon annan att medverka till brottet genom missbruk av dennes ungdom (23 kap. 5 § brottsbalken). Sådana omständigheter kan ibland få genomslag på ett sätt som innebär att straffet bör bestämmas på en nivå som ligger inom straffskalan för den svårare graden av brottet.²⁵ Det bör dock nämnas att användningen av överlappande straffskalor i den utsträckning som hittills varit vanligt har ifrågasatts i olika lagstiftningsärenden genom åren, bl.a. av Fängelsestraffkommittén vars betänkande låg till grund för 1989 års påföljdsreform.²⁶

3.3.5 Straffskalans påverkan på straffprocessen

Förutom att straffskalan talar om hur allvarligt lagstiftaren ser på brottstypen i fråga och sätter ramarna för domstolens påföljdsbestämning, har den också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som får användas. Det innebär att straffskalan kan ha stor betydelse redan under förundersökningen. Som exempel på straffprocessuella tvångsmedel som är beroende av straffskalan kan nämnas gripande, anhållande och häktning, husrannsakan och vissa former av beslag samt de hemliga tvångsmedlen.

Utöver de nämnda straffprocessuella tvångsmedlen, som i första hand riktar sig mot den misstänkte, kan nämnas att straffskalan kan påverka möjligheterna för brottsutredande myndigheter att ta del av uppgifter som skyddas av sekretess. Därutöver kan nämnas att straffskalan påverkar förutsättningarna för vissa s.k. särskilda rättsverkningar av brott. Straffskalan är också direkt avgörande för vilken pre-skriptionstid som gäller för brottet.

²⁵ Se SOU 1986:14 s. 157.

²⁶ Se a.a. s. 155 ff.

3.4 Påföljdsbestämningen

3.4.1 Påföljdsbestämningen i korthet

När en domstol kommit fram till att någon ska dömas för brott ska den bestämma påföljd för brottet eller – om det rör sig om flera brott – för den samlade brottsligheten.

De centrala reglerna om påföljdsbestämningen finns i 29 och 30 kap. brottsbalken. I dessa kapitel ges generella anvisningar om straffmätning och påföljdsval. Därutöver finns i andra kapitel i brottsbalken regler om de olika påföljderna som också kan vara av betydelse för påföljdsbestämningen. Således finns bestämmelser om böter i 25 kap., om fängelse i 26 kap., om villkorlig dom i 27 kap., om skyddstillsyn i 28 kap. samt om överlämnande till särskild vård i 31 och 32 kap. Särskilda regler för hur påföljden bestäms efter en tidigare dom finns dessutom i 34 kap. brottsbalken.

Det första domstolen måste göra i påföljdsbestämningsprocessen är att identifiera vilken straffskala som är tillämplig. Därefter ska domstolen, inom ramen för den tillämpliga straffskalan, bedöma brottets eller den samlade brottslighetens konkreta straffvärde. Som redan framgått utgör brottslighetens konkreta straffvärde ett mått på dess svårhet eller allvar, normalt uttryckt i ett visst antal dagsböter eller en viss tid i fängelse. I förekommande fall ska sedan betydelsen av s.k. billighetsskäl och den tilltalades ungdom beaktas. Domstolen får då fram ett reducerat värde som numera brukar benämnas straffmätningens värde. I vissa återfallssituationer kan också en reaktion som är strängare än straffvärdet i stället mätas ut. Sedan denna operation – straffmätningen – är avklarad, återstår för domstolen att välja påföljd. Som redan framgått kan domstolen enligt särskilda regler i brottsbalken välja att döma till annan påföljd än fängelse eller böter. I vissa fall kan det också finnas en tidigare dom mot den tilltalade som domstolen måste förhålla sig till. Detta sker då i enlighet med de ovan nämnda reglerna i 34 kap. brottsbalken.

I det följande behandlas var och en av dessa delar av påföljdsbestämningen närmare.

3.4.2 Bedömningen av straffvärdet

Allmänt om straffvärdebedömningen

Domstolens första uppgift vid påföljdsbestämningen är som sagt att identifiera den tillämpliga straffskalan. Som angetts i avsnitt 3.3.2 framgår denna normalt av den aktuella brottsbestämmelsen. Vilka bestämmelser och principer som i övrigt kan aktualiseras när den tillämpliga straffskalan fastställs har redovisats i det nämnda avsnittet.

Inom ramen för den tillämpliga straffskalan ska domstolen sedan ta ställning till brottets konkreta straffvärde. Som beskrivits ovan avses med det konkreta straffvärdet det mer precisa straffvärde som fastställs för en enskild gärning. Liksom det abstrakta straffvärdet, är det konkreta straffvärdet ett uttryck för brottets svårhet eller förkastlighet i relation till andra brott. I det följande används endast begreppet ”straffvärde” som benämning på det konkreta straffvärdet, vilket för övrigt stämmer överens med hur begreppet används i lagtexten.

Straffvärdets centrala roll vid påföljdsbestämningen framgår av bestämmelsen i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken. Där anges att straff, med beaktandet av intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Bestämmelsen ger uttryck för att straffvärdet utgör utgångspunkten för påföljdsbestämningen och återspeglar de för påföljdsbestämningen grundläggande principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Brottets straffvärde uttrycks som ett visst penningbötesbelopp, ett antal dagsböter eller ett antal dagar, månader eller år fängelse. Brottets straffvärde kan således motsvara t.ex. 80 dagsböter eller sex månaders fängelse.

Vid bedömningen av straffvärdet ska, enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, beaktas 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. Härvid ska särskilt beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Det sistnämnda ledet av bestämmelsen infördes genom en lagändring 2010 som syftade till att åstadkomma en höjd straffnivå för allvarliga våldsbrott (prop. 2009/10:47).

Samtliga de faktorer som anges i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken tar sikte på omständigheterna vid brottet. De objektiva faktorer som räknas upp, dvs. skada, kränkning eller fara, bedöms i första hand utifrån innehållet i den aktuella straffbestämmelsen. Frågan är alltså i vilken mån de intressen som straffstadgandet ska skydda har åsidosatts genom gärningen. Gärningspersonens subjektiva uppfattning om dessa faktorer samt hans eller hennes övriga avsikter med brottet får på motsvarande sätt ställas i relation till skyddsintresset.

Vid sidan av vad som anges i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken finns i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken angivet en rad typiska omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet (brottsexterna straffvärdefaktorer). Dessa utgör generella omständigheter som alltid anses kunna påverka straffvärdet i försvårande eller förmildrande riktning oberoende av vilken brottstyp som straffvärdebedömningen avser. Vi återkommer till dessa bestämmelser nedan.

Även om bestämmelserna i 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken ger anvisningar om vilka omständigheter som ska beaktas vid straffvärdebedömningen ger de utrymme för högst skiftande uppfattningar om vilket straffvärde olika brott bör anses ha. Avsikten är emellertid inte att enskilda domares värdering ska vara avgörande för straffmätningen, utan lika fall ska behandlas lika. Detta har markerats i lagtexten på två sätt. Enligt vad som framgår av 29 kap. 1 § första stycket ska, för det första, straffet bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan och, för det andra, intresset av en enhetlig rättstillämpning beaktas. Vid bedömningen av straffvärdet ska domstolen alltså utgå från den allmänna värdering som lagstiftningen ger uttryck för genom den uppställda straffskalan samt i övrigt anpassa sig till de principer som har utvecklats genom rättspraxis. Kravet på enhetlighet får dock inte tas till intäkt för en mer schematisk eller förenklad straffmättingspraxis.²⁷

Enligt den straffmättingspraxis som tillämpas ligger de flesta straff som utmäts relativt nära straffminimum, medan den övre delen av straffskalan utnyttjas mer sällan. Det hänger samman med att den övre delen av straffskalan normalt inte är avsedd för mer ordinär brottslighet av det aktuella slaget, utan för exceptionella fall som i praktiken sällan inträffar.²⁸ Vidare är det så att lagstiftaren, genom att tilldela brottstypen en viss straffskala, har angett sin uppfattning

²⁷ Se prop. 1987/88:120 s. 78.

²⁸ Se a. prop. s. 77 f.

om brottstypens allvar. Tanken är att straffmätningen av en gärning som uppfyller rekvisiten i den aktuella brottsbestämmelsen börjar vid straffminimum, men att straffvärdet därefter kan öka om det finns omständigheter som talar för att det finns relevanta skillnader i jämförelse med de minst straffvärda fallen.

Vad som utgör relevanta skillnader i klandervärdhet kan variera avsevärt mellan olika brottstyper. Det bör här framhållas att det finns begränsade möjligheter att mäta och gradera sådana skillnader. Som ett tydligt riktmärke gäller att skillnader i straffvärde bör återspegla kvalitativa skillnader när det gäller den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit. En skillnad i kvantitet, t.ex. att en stöld har avsett ett högre belopp eller ett narkotikabrott en större mängd narkotika, innebär inte alltid att det även föreligger en sådan kvalitativ skillnad. Om någon exempelvis har brutit sig in i en privatbostad och orsakat oreda ska det tillmätas större betydelse än om han eller hon, utöver TV:n och högtalaren, även har stulit DVD:n. Är det fråga om stora skillnader i kvantitet, såsom när den stulna egendomen uppgår till ett betydande värde, ska det dock få genomslag vid den samlade bedömningen av straffvärdet. Skillnaden i kvantitet kan i ett sådant fall nämligen sägas motsvara också en skillnad i kvalitativt hänseende.²⁹

Det nu sagda har att göra med den princip som brukar benämnas *principen om straffvärdeomständigheternas avtagande betydelse*. Denna innebär att kvantitativa skillnader mellan olika gärningar när det gäller den skada, kränkning eller fara som de har inneburit efter hand får allt mindre betydelse.³⁰

En annan förklaring till att straffen ofta koncentreras till den lägre delen av straffskalan är att många brott är gradindelade. Som beskrivits i avsnitt 3.3.4 är straffskalorna vid gradindelade brott i de allra flesta fall överlappande, och då tillämpas i princip inte den övre delen av straffskalan för det lindrigare brottet, i den mån den överlappar straffskalan för det svårare. När det gäller den svårare graden av brottet tillkommer dessutom att olika försvårande omständigheter många gånger redan beaktats vid gradindelningen. Det saknas då ofta utrymme att ytterligare beakta de försvårande omständigheterna i skärpande riktning inom den tillämpliga skalan för det grova brottet (se vidare nedan).

²⁹ Se bl.a. SOU 2012:34, band 3, s. 280 f. och SOU 2021:68 s. 137.

³⁰ Se Borgeke & Forsgren, s. 198 f. samt Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 548.

Avslutningsvis bör nämnas att i praktiken utnyttjas enbart få av de tänkbara positionerna inom en straffskala. Vad gäller de kortaste fängelsestraffen förekommer i praxis inte kortare steg än en vecka, och för de allra längsta fängelsestraffen står valet i allmänhet mellan hela år. De positioner som används med större frekvens brukar betecknas straffmätningstationer. Systemet kan bl.a. förklaras av att det ytterst är fråga om moraliska bedömningar vilka är svåra att kvantifiera och rangordna på ett mer exakt sätt. I enlighet med vad som anförts ovan är en grundtanke att varje steg inom en straffskala ska motsvara en skillnad i kvalitet.³¹

Försvårande omständigheter

Bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken kompletteras, som nämnts ovan, med bestämmelser i 29 kap. 2–3 §§ brottsbalken. Dessa innehåller kataloger över försvårande och förmildrande omständigheter som kan öka respektive minska straffvärdet.

Av 29 kap. 2 § brottsbalken följer att som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

³¹ Se SOU 2012:34, band 3, s. 254.

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,
8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,
9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet, eller
10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Uppräkningen av försvårande omständigheter i paragrafen är inte avsedd att vara uttömmande. Det kan alltså förekomma även andra försvårande omständigheter som påverkar straffvärdet än de som räknas upp där. Dessa kan då beaktas med stöd av den allmänna bestämmelsen om straffvärdet i 29 kap. 1 § brottsbalken.

Samma försvårande omständigheter som anges i 29 kap. 2 § brottsbalken kan förekomma som rekvisit i de enskilda straffbestämmelserna, t.ex. vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt eller inte. Om domstolen redan har beaktat en omständighet vid avgörandet av vilken svårhetsgrad brottet ska hänföras till, saknas det ofta anledning att ytterligare beakta den i försvårande riktning vid straffmätningen inom den för graden föreskrivna straffskalan.³² Ibland kan det dock finnas ett s.k. övervärde som gör att omständigheten bör få genomslag även vid den sistnämnda bedömningen.³³

Att det finns försvårande omständigheter innebär inte att domstolen får döma till ett strängare straff än den tillämpliga straffskalans maximum. Detta är en skillnad mot vad som gäller om det finns förmildrande omständigheter, där det är möjligt att döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet (se vidare nedan).

Avslutningsvis kan anmärkas att Gångbrottsutredningen i sitt betänkande *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68) har föreslagit dels att en ny straffskärpningsgrund införs i 2 § som ska ta sikte på att den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge, dels

³² Se Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* (1 jan. 2021, JUNO), kommentaren till 29 kap. 2 §.

³³ Se Jareborg & Zila, s. 113 f.

att det införs en ny 2 a § med omständigheter som ska anses som synnerligen försvårande vid bedömningen av straffvärdet. I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en proposition.

Förmildrande omständigheter

Enligt 29 kap. 3 § första stycket brottsbalken ska följande omständigheter särskilt beaktas som förmildrande vid bedömningen av straffvärdet:

1. om brottet föranletts av någon annans uppenbart kränkande beteende,
2. om den tilltalade till följd av en allvarlig psykisk störning haft nedsatt förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt eller annars till följd av en psykisk störning, sinnesrörelse eller av någon annan orsak har haft nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande,
3. om den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga,
4. om brottet föranletts av stark mänsklig medkänsla, eller
5. om gärningen, utan att vara fri från ansvar, är sådan som avses i 24 kap.

Strafflindringsgrunderna är avsedda att tillämpas vid sidan om vad som är föreskrivet för vissa fall. I sammanhanget bör därför bestämmelsen i 23 kap. 5 § brottsbalken nämnas. Enligt denna kan straffet sättas under vad som är föreskrivet för brottet, om gärningspersonen har förmåtts medverka till ett brott genom tvång, svek, missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning eller om han eller hon har medverkat endast i mindre mån. En förutsättning för att 23 kap. 5 § ska vara tillämplig är emellertid att flera har medverkat till brottet. Den bestämmelsen är alltså inte tillämplig i fall där det är fråga om en ensam gärningsperson.

Liksom när det gäller de försvårande omständigheterna i 29 kap. 2 § brottsbalken är uppräknningen i 29 kap. 3 § exemplifierande. Strävan har varit att ange de förmildrande omständigheter som är vanligast

och mest betydelsefulla. Enligt förarbetena kan det i än större utsträckning än när det gäller de försvårande omständigheterna finnas anledning att beakta andra faktorer än de som uttryckligen anges i bestämmelsen.³⁴

Av 29 kap. 3 § andra stycket brottsbalken följer att domstolen, om det föreligger sådana omständigheter som anges i första stycket och om det är påkallat med hänsyn till brottets straffvärde, får döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

Straffvärdet vid flerfaldig brottslighet

När någon har begått flera brott ska domstolen enligt 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken göra en bedömning av den samlade brottslighetens straffvärde. Detta innebär att ett gemensamt straffvärde bestäms för samtliga begångna brott.

Vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde används sedan länge i svensk rätt den s.k. asperationsprincipen. Principen är inte lagfäst i de bestämmelser som reglerar straffmätningen, men kommer till uttryck i de bestämmelser som anger hur straffskalan konstrueras vid flerfaldig brottslighet (se 25 kap. 6 § och 26 kap. 2 § brottsbalken samt avsnitt 3.3.3 och 5.6.1). Principen har i dag också uttryckligt stöd i HD:s praxis.

Asperationsprincipen innebär i praktiken att straffvärdebedömningen utgår från det allvarligaste brottet som är föremål för bedömning och att det till straffvärdet för detta brott läggs en del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten. En allmän kontroll görs också av att ett på så sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell. Straffet för den samlade brottsligheten bör också avspegla dess allvar i förhållande till annan brottslighet. Förhållandena kan variera, bl.a. beroende på vilka brott som är aktuella och vilket samband som finns mellan dem.³⁵

Tillämpningen av asperationsprincipen får i praktiken till följd att det samlade straffvärdet vid flerfaldig brottslighet blir väsentligt lägre än vad som skulle bli följden av en ren sammanläggning av straffvärdet för varje enskilt brott. Ordningen motiveras, något förenklat,

³⁴ Se prop. 1987/88:120 s. 85.

³⁵ Se bl.a. NJA 2008 s. 359, NJA 2009 s.485 I–III och NJA 2014 s. 859.

dels av att man inte snabbt ska nå taket på straffskalan och därmed sakna utrymme för en nyanserad straffmätning av mycket allvarliga brott, dels av att en ren sammanläggning av straff skulle kunna innebära att straffet för flera lindriga brott (t.ex. ett antal stölder) skulle kunna komma att motsvara straffet för ett betydligt allvarigare brott (t.ex. ett rån).³⁶

Straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet behandlas närmare i kapitel 5.

3.4.3 Beaktande av andra omständigheter som påverkar straffmätningen

Begreppet straffmätningens värde

Sedan straffvärdet har bestämts ska betydelsen av s.k. billighetsskäl (29 kap. 5 § brottsbalken) och den tilltalades ungdom (29 kap. 7 § brottsbalken) beaktas. Efter detta får domstolen fram det som ibland brukar benämnas straffmätningens värde. Begreppet, som inte återfinns i lagtexten, avser alltså det värde som kvarstår sedan straffvärdet reducerats av hänsyn till omständigheter av nyssnämnda slag.³⁷ Det är sedan straffmätningens värde som normalt ligger till grund för valet av påföljd.

Ytterligare en omständighet som under vissa förutsättningar ska beaktas vid straffmätningen – dock i skärpande riktning – är om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. Detta framgår av 29 kap. 4 § brottsbalken. Det resultat som domstolen kommer fram till efter en tillämpning även av den bestämmelsen inbegrips ibland i begreppet straffmätningens värde. Vi använder dock begreppet i den förstnämnda betydelsen.

Billighetsskäl och strafflindring på grund av medverkan vid utredningen av brott

I 29 kap. 5 § brottsbalken listas ett antal omständigheter hänförliga till bl.a. gärningspersonen eller dennes handlande efter brottet, s.k. billighetsskäl, som domstolen utöver brottets straffvärde i skäligen om-

³⁶ Se NJA 2018 s. 1010.

³⁷ Se Borgeke & Forsgren, s. 316 f.

fattning ska beakta när den mäter ut straff för brottet. Bestämmelserna verkar endast i mildrande riktning, och en tillämpning av dem medför således att gärningspersonen får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar. Grundtanken bakom regleringen är att det vid sidan av straffvärdet finns omständigheter som inte hänför sig till brottet men som det, i det enskilda fallet, skulle vara orättfärdigt att inte beakta vid påföljdsbestämningen.

De omständigheter som kan föranleda straffflindring enligt paragrafen är

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,
3. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks,
4. om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,
5. om den tilltalade frivilligt angett sig,
6. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,
7. om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, eller
8. om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Liknande bestämmelser om straffnedsättning – som dock främst motiveras av effektivitetshänsyn – finns i 29 kap. 5 a § brottsbalken. Enligt första stycket i denna paragraf ska rätten vid straffmätningen således i skäligen omfattning beakta om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Detsamma gäller enligt andra stycket om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av någon annans brott för

vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller av någon annans försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff.

Uppräkningen i dessa paragrafer är, till skillnad från motsvarande uppräkning i 29 kap. 2 och 3 §§, i och för sig uttömmande. Den avslutande punkten i 29 kap. 5 § är dock allmänt hållen och ger möjlighet att ta hänsyn till olika inte närmare angivna faktorer. I förarbetena framhålls dock att regleringen i 5 § ska tillämpas med försiktighet så att den inte medför risker för en oenhetlig praxis eller sociala orättvisor.³⁸ Det innebär att de omständigheter som beaktas måste vara av viss kvalitet och att regleringen normalt inte bör tillämpas om den inte talar för en påtaglig justering av påföljdsbestämningen.³⁹ Motsvarande gäller i princip vid tillämpningen av 5 a §. Den tilltalades medverkan måste alltså ha varit av en viss omfattning för att en straffnedsättning ska komma i fråga, men denna bör då normalt bli relativt påtaglig.⁴⁰

Föreligger en sådan omständighet som avses i 29 kap. 5 eller 5 a § brottsbalken får domstolen, enligt vad som framgår av sista stycket i respektive paragraf, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet om det finns särskilda skäl för det. Är det med hänsyn till någon sådan omständighet som avses i paragraferna uppenbart oskäligt att döma till påföljd ska domstolen, enligt 29 kap. 6 § brottsbalken, meddela påföljdseftergift. I praktiken är detta emellertid mycket ovanligt.

Den tilltalades ungdom

Av 29 kap. 7 § brottsbalken framgår att den tilltalades ungdom ska beaktas särskilt vid straffmätningen, om brottet begåtts innan han eller hon fyllt 21 år. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

Av andra stycket i samma paragraf framgår att det för brott som har begåtts innan den tilltalade fyllt 18 år inte får dömas till svårare straff än tio års fängelse. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om fängelse används som gemensamt straff för flera brott får dock fängelse i högst 14 år dömas ut. Den angivna gränsen vid 18 års ålder infördes genom en lagändring 2022

³⁸ Se prop. 1987/88:120 s. 47 f. och 89 ff. och prop. 2014/15:37 s. 8 f.

³⁹ Se NJA 2010 s. 592.

⁴⁰ Se prop. 2021/22:186 s. 119.

(prop. 2021/22:17). Tidigare gällde bestämmelsen i andra stycket den som begått brott innan han eller hon fyllt 21 år.

Till skillnad från vad som gäller enligt 29 kap. 3 § 3 brottsbalken krävs det inte att gärningspersonens låga ålder har påverkat hans eller hennes handlande för att 29 kap. 7 § brottsbalken ska bli tillämplig, utan avsikten är att den som var under 21 år vid brottstillfället rent allmänt ska dömas till ett lägre straff än normalt. I doktrin och riktlinjer har tabeller utvecklats för hur stort avdrag från straffvärdet som ska göras för tilltalade som var mellan 15 och 20 år när brottet begicks.⁴¹

Även om reduktionen inte bör ske helt schematiskt utan också differentieras utifrån t.ex. straffets längd (se NJA 2000 s. 421) tillämpas ofta – som en allmän utgångspunkt i praxis – kvotdelar av straffvärdet enligt en fallande skala utifrån ålder. Enligt den ordningen reduceras straffvärdet för en person som var 15 år till 1/5, för en 18-åring till 1/2 och för en 20-åring till 3/4 av det värde som gällt för en vuxen lagöverträdare.⁴²

Genom 2022 års lagändringar har ett nytt tredje stycke införts i paragrafen som innebär att den tilltalades ungdom inte ska beaktas särskilt vid straffmätningen i vissa fall beträffande brott som har begåtts av någon efter det att han eller hon fyllt 18 år. Närmare bestämt gäller det

1. om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,
2. det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott med ett sådant lägsta straff, eller
3. brottets straffvärde uppgår till fängelse i ett år eller mer.

I dessa fall ska straffmätningen således ske utan någon ungdomsreduktion, dvs. på samma sätt som för andra myndiga lagöverträdare.

⁴¹ Se Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2017:1 Ungdomsreduktion vid bötesstraff, Borgeke & Forsgren, s. 305 ff. och Jareborg & Zila, s. 159.

⁴² Se prop. 2019/20:118 s. 26.

Tidigare brottslighet

Enligt 29 kap. 4 § brottsbalken ska rätten vid straffmätningen utöver brottets straffvärde i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. I motsats till när domstolen beaktar något billighetsskäl eller den tilltalades ungdom, medför en tillämpning av bestämmelsen i 29 kap. 4 § alltså att ett strängare straff än vad straffvärdet motiverar mäts ut.

Regleringen i 29 kap. 4 § brottsbalken innebär att tidigare brottslighet i första hand ska beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Först om det inte finns någon villkorligt medgiven frihet att förverka eller om den återstående strafftid som kan förklaras förverkad framstår som alltför kort, bör det komma i fråga att skärpa straffet.⁴³

När straffskärpning på grund av återfall övervägs ska rätten särskilt beakta

- vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft,
- vilken tid som har förflutit mellan brotten, samt
- om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Uttrycket *vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft* ska enligt förarbetena markera att behovet av straffskärpning gör sig särskilt gällande i samband med upprepade återfall. I vilka situationer upprepade återfall bör föranleda straffskärpning påverkas också av huruvida de andra omständigheter som nämns i bestämmelsen föreligger. Ju allvarligare brottsligheten är, desto färre återfall behövs för att skärpa straffet. Samma sak gäller om återfallet har skett snart efter det tidigare brottet.⁴⁴

När det gäller *tiden mellan brotten* anges i förarbetena att brottslighet som ligger några år tillbaka i tiden normalt inte bör tillmätas betydelse. Om den tilltalade har verkställt en längre frihetsberövande

⁴³ Se prop. 1987/88:120 s. 57 f. och 88 f., prop. 1997/98:96 s. 134 samt prop. 2009/10:147 s. 45 f.

⁴⁴ Se prop. 1987/88:120 s. 89 och prop. 2009/10:147 s. 46.

påföljd och därefter begått ett nytt brott, bör tiden räknas från tidpunkten för frigivningen.⁴⁵

Kravet på att den tidigare och den nya brottsligheten ska vara *likartade* bör enligt förarbetena inte ställas alltför högt. Vidare anges att det med att *brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig* avses att straffvärdet för både den tidigare och den nya brottsligheten bör uppgå till åtminstone ett år.⁴⁶

Hur stor straffskärpningen bör vara på grund av återfallet är enligt förarbetena beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, främst hur högt straffvärdet för den aktuella brottsligheten är, om det föreligger ett eller flera skäl för att skärpa straffet och hur tungt skälet eller skälen väger.⁴⁷

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § bör läsas parallellt med 26 kap. 3 § brottsbalken (se även avsnitt 3.3.3). Enligt den bestämmelsen får den som har dömts till fängelse i lägst två år och som därefter, sedan domen har vunnit laga kraft, begår ett brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, dömas till fängelse på en tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på det nya brottet (eller den nya brottsligheten, om det rör sig om flera brott). Om det nya straffet avser flera brott gäller det förhöjda maximistraffet i förhållande till vad som annars hade varit det högsta straffet enligt bestämmelserna om flerfaldig brottslighet i 26 kap. 2 § brottsbalken.

Det kan i detta sammanhang slutligen noteras att Gångbrottsutredningen i sitt betänkande *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68) har föreslagit att förutsättningarna för återfalls-skärpning ska utvidgas. Om den tilltalade vid upprepade tillfällen har dömts för brott, eller om brottet utgör återfall i särskilt allvarlig brottslighet, ska återfallsskärpning enligt förslaget som huvudregel ske oberoende av om villkorligt medgiven frihet från ett tidigare straff förklaras förverkad eller inte. I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en proposition. Ytterligare regler om hur återfall behandlas finns i 34 kapitlet brottsbalken (se vidare avsnitt 3.4.5).

⁴⁵ Se prop. 2009/10:147 s. 46.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

3.4.4 Påföljdsvalet

Kort om påföljderna och deras inbördes svårhet

De påföljder som kan följa på brott är böter (25 kap. brottsbalken), fängelse (26 kap.), villkorlig dom (27 kap.) och skyddstillsyn (28 kap.). Därutöver kan domstolen under vissa omständigheter besluta att den dömde ska överlämnas till särskild vård. Sådant överlämnande kan komma i fråga för tre personkategorier; unga lagöverträdare (32 kap.), missbrukare (31 kap. 2 §) och psykiskt störda lagöverträdare (31 kap. 3 §).

Av 1 kap. 5 § brottsbalken framgår att fängelse alltid är att anse som ett svårare straff än böter. Fängelse kan, enligt vad som framgår av 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § brottsbalken, ersättas med villkorlig dom eller skyddstillsyn. Enligt vad som föreskrivs i 30 kap. 1 § brottsbalken är fängelse att anse som en svårare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn.

Villkorlig dom och skyddstillsyn är formellt sett lika ingripande.⁴⁸ I praktiken är dock skyddstillsyn en mer ingripande påföljd än villkorlig dom. En skyddstillsyn medför nämligen en treårig provotid där den dömde ställs under övervakning – som huvudregel under hela provotiden men i vart fall under ett år – medan en villkorlig dom endast innebär att den dömde underkastas en provotid om två år. Skyddstillsyn kan dessutom förenas med särskilda föreskrifter om bl.a. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling. HD har också i sin praxis slagit fast att skyddstillsyn är en för den dömde generellt sett mer ingripande påföljd än villkorlig dom.⁴⁹

Överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare (LVM) enligt 31 kap. 2 § brottsbalken och rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § har inte rangordnats i ingripandegrad. Överlämnande till vård enligt LVM förutsätter dock att det finns särskilda skäl om det för brottet är föreskrivet strängare straff än fängelse ett år. För att döma till rättspsykiatrisk vård krävs vidare att påföljden inte kan stanna vid böter.

⁴⁸ Se prop. 1987/88:120 s. 45.

⁴⁹ Se t.ex. NJA 2000 s. 190, NJA 2000 s. 314 och NJA 2008 s. 359.

Reglerna om en och gemensam påföljd

Som huvudregel gäller att *ett* brott ska föranleda endast *en* påföljd (se 30 kap. 2 § brottsbalken). Från denna regel finns emellertid ett antal undantag. Det i praxis mest tillämpade undantaget finns i 27 kap. 2 § brottsbalken, av vilket följer att villkorlig dom i normalfallet ska förenas med böter. Andra undantag som kan nämnas är att skyddstillsyn får förenas med böter eller ett högst tre månader långt fängelsestraff (28 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken) samt att ungdomsvård får förenas med böter eller med ungdomstjänst (32 kap. 3 § brottsbalken). Att samhällstjänst inte nämns i sammanhanget beror på att samhällstjänst inte är en självständig påföljd, utan endast en föreskrift vid villkorlig dom eller skyddstillsyn. Likaså är s.k. kontraktsvård endast en föreskrift som kan meddelas i vissa fall när påföljden bestäms till skyddstillsyn.

Även vid flerfaldig brottslighet är huvudregeln att det endast döms till en påföljd, som då blir gemensam för de brott som den tilltalade har begått. Detta framgår av 30 kap. 3 § första stycket brottsbalken. Som nämnts i avsnitt 3.3.3 mäts straffet vid flerfaldig brottslighet ut inom en gemensam straffskala enligt bestämmelserna i 25 kap. 6 § eller 26 kap. 2 § brottsbalken.

Också från regeln om gemensam påföljd finns ett antal undantag. Om det finns särskilda skäl, får rätten för ett eller flera brott döma till böter och samtidigt döma till annan påföljd för brottsligheten i övrigt. Vidare får rätten döma till fängelse för ett eller flera brott samtidigt som den dömer till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt. (Se 30 kap. 3 § andra stycket.) Det sistnämnda undantaget kan aktualiseras exempelvis i den situationen att den tilltalade ska dömas dels för ett brott som med hänsyn till sin art påkallar ett kortare fängelsestraff, dels för annan brottslighet som inte ger skäl för en mer ingripande påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Ett annat undantag gäller påföljdsbestämningen i högre rätt när domstolen dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt. I den situationen ska brottsligheten i varje sådan dom leda till en särskild påföljd. Detta undantag, som framgår av 30 kap. 3 § tredje stycket, behandlas närmare i avsnitt 3.4.5 och 5.6.3.

Slutligen ska nämnas att ytterligare undantag från regeln om gemensam påföljd finns i 25 kap. 5 § brottsbalken och gäller vissa former av böter.

Huvudregeln om gemensam påföljd, liksom undantagsbestämmelserna, behandlas närmare i avsnitt 5.6.3.

Fängelsenivå eller bötesnivå?

Som redan framgått uttrycks brottets straffvärde (och straffmättningsvärde) normalt som ett antal dagsböter eller ett antal dagar, månader eller år fängelse. Om straffmättningsvärdet motsvarar allmänt fängelseminimum om 14 dagar eller mer brukar man tala om att brottet ligger på fängelsenivå. Att brottets straffvärde når upp till den nivån innebär emellertid inte att fängelse med nödvändighet ska väljas som påföljd. Tvärtom ska rätten vid val av påföljd fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse (se 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken och vidare nedan). Ett fängelsestraff kan alltså ersättas av andra påföljder, företrädesvis villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Om straffmättningsvärdet motsvarar ett bötesstraff, dvs. om det understiger allmänt fängelseminimum, ska som regel böter dömas ut. Böter kan inte ersättas av en villkorlig dom eller en skyddstillsyn (27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § brottsbalken). Däremot kan vissa av vårdpåföljderna aktualiseras även vid brott på bötesnivå.

Valet mellan fängelse och en icke frihetsberövande påföljd

Presumtionen mot fängelse

De grundläggande bestämmelserna om valet mellan fängelse å ena sidan och villkorlig dom eller skyddstillsyn å den andra finns i 30 kap. 4 § brottsbalken. Av paragrafens första stycke framgår att rätten vid val av påföljd ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därmed markeras att fängelse ska användas i sista hand. Innan fängelse väljs som påföljd ska rätten därför alltid pröva om inte villkorlig dom eller skyddstillsyn

är en tillräcklig påföljd.⁵⁰ Detta brukar uttryckas så att det finns en presumtion mot att bestämma påföljden till fängelse.

Av 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken framgår också att domstolen ska beakta de s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken, liksom om den tilltalade har medverkat till utredningen av brott i enlighet med vad som anges i 29 kap. 5 a §. Dessa omständigheter ska alltså inte bara beaktas vid straffmätningen utan även vid påföljdsvalet och kan således motivera att en mindre ingripande påföljd än fängelse döms ut.

De skäl som får åberopas för att välja fängelse som påföljd anges uttömmande i 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken. Dessa skäl är brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet.

Brottslighetens straffvärde som skäl för fängelse

I förarbetena till 30 kap. 4 § brottsbalken anges att det förhållandet att brottet eller brottsligheten har ett högt straffvärde ofta är ett avgörande skäl för att döma till fängelse. Det ansågs i förarbetena inte lämpligt att ange en specifik gräns för hur högt straffvärdet ska vara för att motivera ett fängelsestraff. Som riktvärde anges dock att en presumtion för att döma till fängelse föreligger för brott som vid straffvärdebedömningen anses medföra fängelse i ett år eller mer.⁵¹

I sammanhanget bör nämnas att man, som anges ovan, ofta talar om ett brotts straffmättningsvärde och att det som huvudregel är detta värde som avgör om det finns skäl för fängelse.

Brottslighetens art som skäl för fängelse

Även brottets eller brottslighetens art kan utgöra skäl för att välja fängelse som påföljd. Vissa typer av brott anses nämligen vara av så allvarlig art att påföljden av allmänpreventiva skäl bör bestämmas till fängelse även vid låga straffvärden. Också att brottsligheten blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former kan utgöra skäl för att brottstypen med hänsyn till dess art bör föranleda fängelse.⁵²

⁵⁰ Se prop. 1987/88:120 s. 99.

⁵¹ Se prop. 1987/88:120 s. 100.

⁵² Ibid.

Att brottsligheten är svår att förebygga och upptäcka eller innefattar angrepp på den personliga integriteten är också omständigheter som kan utgöra skäl för att välja fängelse med hänsyn till brottslighetens art.⁵³ I detta sammanhang bör poängteras att det inte är brottsrubriceringen som sådan som är ensamt avgörande för bedömningen av om brottslighetens art talar för fängelse. Inverkan av art kan vara olika stark inom ramen för en och samma brottsrubricering.⁵⁴ Beträffande vissa brottstyper anses dock gärningar som faller in under den aktuella brottsbeskrivningen mer eller mindre regelmässigt vara av sådan art att det finns skäl för att bestämma påföljden till fängelse – såsom mened och grovt rattfylleri – medan gärningar inom andra brottstyper i stort sett aldrig anses vara av det slaget, som t.ex. bedrägeri eller förskingring.

Det anses i första hand vara en uppgift för lagstiftaren att i samband med tillkomsten av ny lagstiftning uttala sig om viss brottslighet utgör ett artbrott.⁵⁵ Sådana ställningstaganden bör således med försiktighet göras i domstolarnas praxis. I vissa fall är det dock ofrånkomligt att domstolarna tar ställning till frågan oberoende av om lagstiftaren har gjort det.⁵⁶

Tidigare brottslighet som skäl för fängelse

Som skäl för fängelse kan slutligen den tilltalades tidigare brottslighet beaktas. I vilken utsträckning återfall utgör skäl för fängelse påverkas av tidsfaktorn, dvs. hur lång tid som förflutit mellan brotten. Ligger den tidigare brottsligheten fyra år tillbaka i tiden eller längre tillmäts den normalt ingen betydelse vid påföljdsbestämningen.⁵⁷ Även brottslighetens allvar och om det är fråga om likartad brottslighet har betydelse för om återfallet talar för en fängelsepåföljd.

⁵³ Se SOU 1995:91, del II, s. 139 f. och Borgeke & Forsgren, s. 358 ff.

⁵⁴ Se NJA 1999 s. 56.

⁵⁵ Se NJA 1992 s. 190.

⁵⁶ Se NJA 2002 s. 265.

⁵⁷ Se Borgeke & Forsgren, s. 390.

En sammanvägning av de skäl som talar för fängelse

De skäl som kan tala för fängelse – brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet – ska vägas samman vid bedömningen av om den ursprungliga presumtionen mot fängelse ska anses bruten. Detta innebär att om straffvärdet är lågt, krävs det mer av brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet för att presumtionen mot fängelse ska brytas. Om däremot straffvärdet närmar sig ett år krävs visserligen fortfarande att brottslighetens art eller den tidigare brottsligheten ska kunna tillmätas betydelse, dock inte med samma styrka.⁵⁸

HD har också i flera rättsfall uttalat att ju högre straffvärdet är desto mindre krävs det för att brottslighetens art ska anses vara tillräckligt för att motivera ett fängelsestraff.⁵⁹

Särskilda skäl för annan påföljd än fängelse

Även om det finns skäl för att bestämma påföljden till fängelse kan domstolen med stöd av 30 kap. 7 eller 9 § brottsbalken i stället, med hänsyn till att det finns särskilda skäl, välja en villkorlig dom eller skyddstillsyn. Om det finns förutsättningar att kombinera en villkorlig dom eller skyddstillsyn med framför allt en föreskrift om samhällstjänst eller en skyddstillsyn med s.k. kontraktsvård innebär det att domstolen har större möjlighet att välja en icke frihetsberövande påföljd, eftersom en sådan föreskrift i vissa fall kan göra den icke frihetsberövande påföljden till ett tillräckligt ingripande alternativ till ett fängelsestraff.

Även andra särskilda skäl för skyddstillsyn som anges i 30 kap. 9 § andra stycket brottsbalken kan innebära att en presumtion för fängelse bryts och skyddstillsyn i stället kan väljas, t.ex. om en påtaglig förbättring har skett av den tilltalades personliga eller sociala förhållanden i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans eller hennes brottslighet.

⁵⁸ Jfr prop. 1987/88:120 s. 100 och Borgeke & Forsgren, s. 392 ff.

⁵⁹ Se bl.a. NJA 2008 s. 653.

Valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn

Om det inte finns skäl att välja fängelse som påföljd utifrån straffmättningsvärde, art eller återfall, står påföljdsvalet (såvida inte någon av vårdpåföljderna är aktuell) mellan villkorlig dom och skyddstillsyn.

Förutsättningarna för att döma till villkorlig dom framgår av 30 kap. 7 § första stycket brottsbalken. Där anges att rätten som skäl för villkorlig dom ska beakta om det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. I förarbetena anges att förstagångsbrott och annan tillfällighetsbrottslighet mycket ofta bör kunna leda till villkorlig dom, om inte hinder anses föreligga med hänsyn till brottslighetens art eller straffvärde.⁶⁰ Meningen är dock inte att villkorlig dom på ett onyanserat sätt ska tillämpas på förstagångsbrottslingar, så snart brottslighetens art eller dess straffvärde gör det möjligt att avstå från fängelse som påföljd. Även vid förstagångsbrottslighet kan det således förekomma fall då den tilltalade lever under oordnade förhållanden eller det av andra skäl finns grundad anledning att befara att han eller hon inte kan tillgodogöra sig den varning som en villkorlig dom innebär.⁶¹ I dessa fall kan det vara motiverat att i stället döma till skyddstillsyn.

Tidigare brottslighet behöver å andra sidan inte utgöra hinder mot att döma till villkorlig dom. Det kan nämligen också i återfalls-situationer föreligga omständigheter som gör att förutsättningarna för att den tilltalade ska avstå från fortsatt brottslighet framstår som bättre än annars, t.ex. när den tilltalades personliga situation påtagligt har förbättrats sedan brotten begicks.⁶²

Förutsättningarna för att döma till skyddstillsyn framgår av 30 kap. 9 § första stycket brottsbalken. Där anges att rätten som skäl för skyddstillsyn ska beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Av förarbetena framgår att det endast är om det helt saknas anledning att anta att en skyddstillsyn kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet som påföljden får anses vara utesluten. Så kan vara fallet dels när det över huvud taget inte finns

⁶⁰ Se prop. 1987/88:120 s. 104.

⁶¹ Se Bäcklund m.fl., kommentaren till 30 kap. 7 § brottsbalken.

⁶² Se prop. 1987/88:120 s. 104.

någon återfallsrisk, dels om det framstår som klart att den tilltalade inte kommer att låta sig påverkas av en skyddstillsyn.⁶³

När det gäller valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn har HD uttalat att innebörden av bestämmelserna i 30 kap. 7 § första stycket respektive 9 § första stycket brottsbalken får antas vara att villkorlig dom är utesluten endast i de fall då det finns särskild anledning att befara att den dömda kan komma att återfalla, medan skyddstillsyn är utesluten endast om det helt saknas anledning att anta att påföljden kan bidra till att den dömda avhåller sig från fortsatt brottslighet. Detta innebär att det i många fall föreligger möjlighet att bestämma påföljden till såväl villkorlig dom som skyddstillsyn. Det avgörande för påföljdsvalet blir då lämplighetsöverväganden av olika slag.⁶⁴

Ytterligare en faktor som kan påverka valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn är i vilken mån respektive påföljd kan ersätta ett fängelsestraff. Som angetts inledningsvis är villkorlig dom och skyddstillsyn formellt sett likställda i ingripandegrad. I praktiken är skyddstillsyn generellt sett dock en mer ingripande påföljd. Till detta kommer att skyddstillsynen i större utsträckning kan förenas med olika slags föreskrifter som kan ge påföljden ytterligare skärpa. Följden av detta är att det finns ett större utrymme för att använda skyddstillsyn än villkorlig dom som alternativ till fängelse.⁶⁵

Påföljdsvalet för unga lagöverträdare

För unga lagöverträdare finns särskilda regler om påföljdsvalet i 30 kap. 5 § och 32 kap. brottsbalken. Delvis olika regler gäller för åldersgrupperna 15–17 år och 18–20 år. För lagöverträdare som är under 18 år vid tidpunkten för lagföringen bestäms påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna (se vidare nedan) eller till böter.

Fängelse får väljas som påföljd för den som begått brott före 18 års ålder endast om det finns synnerliga skäl (30 kap. 5 § första stycket brottsbalken). Om domstolen anser att det finns sådana skäl ska påföljden i stället för fängelse bestämmas till slutna ungdomsvård på viss tid, om inte särskilda skäl talar mot det. Rätten får bestämma

⁶³ Se a. prop. s. 105.

⁶⁴ Se NJA 2000 s. 314, NJA 2008 s. 359 och NJA 2014 s. 559.

⁶⁵ Se bl.a. NJA 2000 s. 314.

tiden för slutna ungdomsvård till lägst 14 dagar och högst fyra år (32 kap. 5 § brottsbalken).

För lagöverträdare som fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för lagföringen kan det endast i vissa undantagsfall bli aktuellt att döma till någon av de särskilda ungdomspåföljderna. I stället används de påföljder som gäller för andra vuxna lagöverträdare.

I 32 kap. brottsbalken finns bestämmelser om de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och ungdomsövervakning.

Ungdomsvård

Ungdomsvård får väljas som påföljd för den som begått brott innan 18-årsdagen om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Även den som har begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år får dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl för det. Den som har fyllt tjuogoett år får inte dömas till ungdomsvård. (Se 32 kap. 1 § första stycket brottsbalken.)

En förutsättning för att ungdomsvård ska få väljas är att påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet (32 kap. 1 § andra stycket brottsbalken).

Om det finns ett sådant vårdbehov som anges i paragrafen har ungdomsvård företräde framför ungdomstjänst. Åtgärderna ska framgå av ett ungdomskontrakt (när det gäller vård enligt SoL) eller en vårdplan (när det gäller vård enligt LVU).

Om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet, får ungdomsvård förenas med ungdomstjänst eller dagsböter (32 kap. 3 § brottsbalken).

Ungdomstjänst

När det inte finns förutsättningar för ungdomsvård kan påföljden i stället bestämmas till ungdomstjänst. En förutsättning för att domstolen ska kunna välja ungdomstjänst som påföljd är att påföljden är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständig-

heter. Den som har fyllt 18 år när dom meddelas får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det. Den som har fyllt tjuogoett år vid denna tidpunkt får inte dömas till ungdomstjänst. (Se 32 kap. 2 § brottsbalken).

I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande. Av förarbeten och praxis följer att böter i stället ska väljas som påföljd om bötesstraffet blir lägre än omkring 60 dagsböter.⁶⁶

Ungdomsövervakning

Om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst utgör en tillräckligt ingripande straffrättslig reaktion med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet kan påföljden bestämmas till ungdomsövervakning (32 kap. 3 a § första stycket brottsbalken).

Den som har fyllt 18 år när dom meddelas får dömas till ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl för det. Den som har fyllt tjuogoett år vid denna tidpunkt får inte dömas till ungdomsövervakning. (Se 32 kap. 3 a § andra stycket brottsbalken.)

Rätten får bestämma tiden för ungdomsövervakning till lägst sex månader och högst ett år (32 kap. 3 a § tredje stycket brottsbalken). Längden ska som utgångspunkt motsvara brottets eller den samlade brottslighetens straffmättningsvärde. Den som döms till ungdomsövervakning ska medverka i en verkställighetsplanering som ska mynna ut i en individuellt utformad verkställighetsplan. Verkställighetsplanen ska alltid innehålla föreskrifter om möten med en koordinator och om inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet samt en föreskrift om förbud mot bruk av narkotika och alkohol samt vissa andra medel och hälsofarliga varor. Inskränkningarna i rörelsefriheten ska bestå i antingen ett förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter eller andra rörelseinskränkningar som t.ex. ett förbud att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Rörelseinskränkningarna ska kontrolleras med hjälp av elektroniska hjälpmedel. Om den dömda följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt, ska de rörelseinskränkande inslagen kunna trappas ned. Verkställighetsplanen får även reglera frågor om bl.a. den dömdes

⁶⁶ Se prop. 2019/20:118 s. 27.

boende, skolgång eller annan sysselsättning, missbruksbehandling och andra åtgärder som syftar till att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Ungdomsövervakning kan som utgångspunkt väljas när det är fråga om brottslighet med ett s.k. straffmättningsvärde som överstiger sex månader men inte uppgår till mer än ett år eller om det är fråga om graverande återfallssituationer där övriga alternativ bland ungdomspåföljderna bedöms vara uttömda eller det är fråga om återfall i allvarlig brottslighet som t.ex. rån eller grov misshandel.⁶⁷

Påföljdsvalet för andra vårdbehövande

Vård enligt LVM

Om den som har begått en brottslig gärning kan bli föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) får rätten enligt 31 kap. 2 § brottsbalken överlämna åt socialnämnden att föranstalta om behövlig vård. En förutsättning är att de i LVM angivna kraven för lagens tillämpning är uppfyllda. Om straffskalan för brottet överstiger fängelse i ett år tillkommer som en ytterligare förutsättning att det finns särskilda skäl. Om den tilltalade ska dömas för flera brott är det straffskalan för vart och ett av brotten som är avgörande för om begränsningsregeln är tillämplig.

Någon begränsning med avseende på straffskalans minimum är inte stadgad. Överlämnande till vård enligt LVM är därför möjligt även vid bötesbrott.

Rättspsykiatrisk vård

I 30 kap. 6 § och 31 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser om påföljdsval för lagöverträdare som lider, eller vid gärningstillfället led, av en allvarlig psykisk störning.

Bestämmelsen i 30 kap. 6 § brottsbalken ställer upp en presumption mot att påföljden bestäms till fängelse för den som har begått brottet under påverkan av en allvarlig psykisk störning. I det fallet ska domstolen i första hand välja en annan påföljd än fängelse. Endast om det finns synnerliga skäl får fängelse dömas ut. Vid bedömningen

⁶⁷ Se a. prop. s. 42.

av om det finns sådana skäl ska beaktas om brottet har ett högt straffvärde, om den tilltalade vid tidpunkten för domen saknar eller har ett begränsat behov av psykiatrisk vård, om den tilltalade i anslutning till brottet själv har vållat sitt tillstånd genom rus eller på något annat liknande sätt, samt omständigheterna i övrigt. Om den tilltalade till följd av den psykiska störningen har saknat förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt, får rätten döma till fängelse endast om den tilltalade i anslutning till brottet själv har vållat sitt tillstånd.

I 31 kap. 3 § brottsbalken regleras möjligheten att döma till rättspsykiatrisk vård. En första förutsättning är att den tilltalade vid tillfället för domen lider av en allvarlig psykisk störning. Dessutom krävs att påföljden inte kan stanna vid böter och att det med hänsyn till gärningsmannens psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att han eller hon är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, som är förenad med frihetsberövande och annat tvång. Under vissa förutsättningar får domstolen i anslutning till en sådan påföljd besluta om särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Om det med hänsyn till gärningsmannens tidigare brottslighet eller av andra särskilda skäl är påkallat, får rätten i samband med överlämnande till rättspsykiatrisk vård också döma till annan påföljd, dock inte till fängelse eller överlämnande till annan särskild vård.

3.4.5 Reglerna i 34 kap. brottsbalken

Ny och nyupptäckt brottslighet

I 34 kap. brottsbalken finns regler om hur påföljden ska bestämmas när den tilltalade döms för brott som begåtts antingen före en tidigare dom eller efter den domen, men innan påföljden helt verkställts eller annars har upphört.

Kapitlet fick sin nuvarande utformning genom en lagändring 2016 som innebar att regleringen gjordes mer konsekvent i fråga om hur brott som utgör återfall ska behandlas (prop. 2015/16:151). Det gjordes då en tydlig åtskillnad mellan s.k. nyupptäckt och ny brottslighet. Med *nyupptäckt brott* avses ett brott som är begånget före en redan meddelad fällande dom. Påföljden ska då i princip bestämmas som om den tidigare och den tillkommande brottsligheten bedömts

i ett sammanhang, enligt de regler om gemensam straffmätning som gäller vid flerfaldig brottslighet. Med *nytt brott* avses ett brott som är begånget efter en tidigare dom men innan den utdömda påföljden helt har verkställts eller annars upphört. Det nya brottet är därmed att betrakta som återfall i brott och ska behandlas enligt de principer som gäller i sådana fall.

Brytpunkten för bedömningen av om ett tillkommande brott är att betrakta som nytt eller nyupptäckt är den först meddelade (tidigare) domen som är fällande. Om tingsrättens dom i det tidigare målet är fällande är alltså tidpunkten för den domen styrande, och det även om domen överprövas i högre instans efter överklagande. Om emellertid tingsrätten först har ogillat åtalet men hovrätten meddelar en fällande dom, utgör tidpunkten för hovrättens dom brytpunkten.⁶⁸

Närmare om reglernas tillämpningsområde

Tillämpningsområdet för bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken framgår av kapitlets 1 §. Där kan för det första utläsas att reglerna gäller när påföljden i den tidigare domen bestämts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller slutna ungdomsvård. Utanför regleringen faller således tidigare domar där påföljden bestäms till böter eller överlämnande till särskild vård.

Det krävs inte att den tidigare domen har fått laga kraft. Även överklagade domar kan således medföra att reglerna i 34 kap. ska tillämpas.⁶⁹

För det andra förutsätts, som redan framgått, att den tillkommande brottsligheten begåtts antingen före den tidigare domen eller efter den domen, men innan påföljden helt verkställts eller annars har upphört. När den sistnämnda tidpunkten infaller är beroende av vilken påföljd det rör sig om och är inte alltid helt lätt att avgöra. När det gäller fängelse är det vanliga emellertid att påföljden upphör när prövotiden för villkorligt medgiven frihet har gått ut, under förutsättning att denna inte längre kan förverkas. Beträffande villkorlig dom och skyddstillsyn upphör dessa påföljder typiskt sett när prövotiden har löpt ut. Vad slutligen gäller ungdomspåföljderna upphör

⁶⁸ Se NJA 2018 s. 574 p. 36 samt jfr prop. 2015/16:151 s. 35 och 87.

⁶⁹ Här kan nämnas att det i 34 kap. 6 § brottsbalken finns en regel som innebär att frågan om påföljd, efter anmälan från åklagaren, i vissa fall kan prövas på nytt när påföljden ändrats av högre rätt.

dessa som regel när ungdomskontraktet eller vårdplanen fullföljts (ungdomsvård), när alla ungdomstjänsttimmar genomförts (ungdomstjänst), när tiden för övervakning löpt ut (ungdomsövervakning) eller när vårdtiden upphört (sluten ungdomsvård).

I vissa fall ska även utländska avgöranden beaktas vid tillämpningen av reglerna i 34 kap. brottsbalken.⁷⁰ Reglerna är tillämpliga också i högre rätt.

När reglerna i 34 kap. är tillämpliga ges tre möjliga sätt för domstolen att hantera den tillkommande brottsligheten på: att bestämma en ny påföljd, att meddela en s.k. konsumtionsdom eller att undanröja den tidigare påföljden och bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Ny påföljd

Oavsett om det rör sig om ny eller nyupptäckt brottslighet är huvudregeln, enligt 34 kap. 1 § första stycket, att domstolen ska bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. En konsekvens av denna ordning är att flera påföljder kan komma att verkställas parallellt.

När den nya påföljden avser nyupptäckt brottslighet ska domstolen, enligt 34 kap. 2 §, iaktta att påföljderna tillsammans inte överstiger vad som skulle ha dömts ut för den samlade brottsligheten. Domstolen får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Således ska, som också berörts ovan, straffvärdebedömningen i dessa fall avse den samlade brottsligheten och ske i enlighet med vad som anges i 29 kap. 1 § och principerna för straffmätning vid flerfaldig brottslighet. Med andra ord ska asperationsprincipen tillämpas. Om ett fängelsestraff ska dömas ut, ska domstolen således ta hänsyn till vad straffets längd skulle ha blivit om domstolen haft att på en gång bestämma straffet både för de brott som prövas i det aktuella målet och de brott som det har dömts för i den eller de tidigare domar som ska beaktas. I allmänhet innebär det att ett fängelsestraff som döms ut med tillämpning av 34 kap. 2 § brottsbalken blir lägre än vad det skulle ha blivit om den bestämmelsen inte hade varit tillämplig.⁷¹

⁷⁰ Se bl.a. NJA 2022 s. 227.

⁷¹ Se NJA 2020 s. 703 p. 27.

Undantag från huvudregeln om att en ny påföljd ska bestämmas finns i 34 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken. I dessa bestämmelser anges förutsättningarna för att meddela en s.k. konsumtionsdom – dvs. att besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också den tillkommande brottsligheten – eller för att undanröja den tidigare utdömda påföljden och döma till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Ytterligare ett undantag finns i 34 kap. 1 § tredje stycket, där det framgår att en konsumtionsdom är den enda möjligheten när den dömde undergår fängelse på livstid.

Konsumtionsdom

I 34 kap. 3 § regleras förutsättningarna för att meddela en konsumtionsdom. Av första stycket framgår att en sådan dom får meddelas endast om det är fråga om nyupptäckt brottslighet. Ytterligare en förutsättning är att brottsligheten, vid en jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen, med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse.

I motiven sägs att endast om det kan konstateras att påföljden i den första processen hade blivit lika ingripande eller endast obetydligt mer ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen av det samlade straffvärdet kan det sägas vara utan nämnvärd betydelse i paragrafens mening. Om den tidigare påföljden är ett fängelsestraff på flera år bör, enligt vad som anförs i motiven, ett nyupptäckt brott kunna anses vara utan nämnvärd betydelse om straffvärdet uppgår till någon eller ett par månader. Om däremot det tidigare fängelsestraffet understiger ett år kan inte samma bedömning göras. I sådant fall bör endast brott vars straffvärde understiger fängelse en månad eller ligger på bötesnivå kunna anses vara utan nämnvärd betydelse. I motiven anges vidare att i det fallet den tidigare påföljden är villkorlig dom eller skyddstillsyn fordras att domstolen – om den även haft att ta ställning till den tillkommande brottsligheten – inte hade valt en annan påföljd eller ansett det nödvändigt att förena påföljden med t.ex. böter eller samhällstjänst enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. Avgörande är alltså om den utdömda på-

följden hade ansetts tillräckligt ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen.⁷²

Av paragrafens andra stycke framgår att utrymmet för att meddela en konsumtionsdom är större beträffande ungdomspåföljderna. Är den tidigare påföljden ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård uppställs således som enda krav att det finns särskilda skäl för att låta den tidigare utdömda påföljden avse också den tillkommande brottsligheten. Om särskilda skäl föreligger kan alltså en konsumtionsdom meddelas även vid ny brottslighet eller vid nyupptäckt brottslighet som inte är utan nämnvärd betydelse med hänsyn till påföljden. Regeln syftar till att undvika klart oskäligen resultat. Särskilda skäl kan bestå i att gärningsmannens sociala situation har förändrats på så sätt att det skulle äventyra den positiva utvecklingen att döma ut en ny påföljd.⁷³

Som angetts ovan är en konsumtionsdom den enda möjliga lösningen när den dömden undergår fängelse på livstid (se 34 kap. 1 § tredje stycket).

Undanröjande av tidigare påföljd

I 4 § regleras möjligheten att undanröja en tidigare utdömd påföljd och döma till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Förutsättningarna är, enligt paragrafens första stycke, att det finns särskilda skäl för ett sådant beslut, att den tidigare domen har fått laga kraft och att domen meddelas innan den tidigare påföljden helt har verkställts.

Särskilda skäl avser i första hand situationer när den senare domen innebär att påföljden i den första domen inte kan verkställas. Om ett undanröjande av den tidigare påföljden inte sker i en sådan situation kommer den dömden i praktiken att undgå påföljd för den brottslighet som omfattas av den tidigare domen. I mer sällsynta fall kan även praktiska skäl eller humanitära skäl hänförliga till den dömden motivera ett undanröjande av den tidigare domen.⁷⁴

Ett undanröjande kan ske vid såväl ny som nyupptäckt brottslighet. På liknande sätt som när en ny påföljd döms ut enligt 1 §, aktualiserar de olika kategorierna dock olika principer för straffmätningen

⁷² Se prop. 2015/16:151 s. 89.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Se a. prop. s. 90.

när den gemensamma påföljden bestäms. Är det fråga om nyupptäckt brottslighet ska det göras en gemensam straffmätning med tillämpning av asperationsprincipen, medan ny brottslighet i stället ska behandlas som ett återfall.⁷⁵

När påföljden för den samlade brottsligheten bestäms ska domstolen vidare ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av den tidigare domen. Rätten får då döma till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet. (Se andra stycket.)

Dessutom ska domstolen i vissa fall beakta en eventuell uppgift i den tidigare domen om vilken strafflängd som skulle ha dömts ut om påföljden då hade bestämts till fängelse (tredje stycket).

Något om tillämpningen i högre rätt

När reglerna i 34 kap. fick sin nuvarande utformning infördes samtidigt en ny bestämmelse i 30 kap. 3 § tredje stycket som utgör ett avsteg från regeln om gemensam påföljd i vissa fall vid prövningen i högre rätt. Bestämmelsen tillkom för att ordningen med skärpt ingripande vid återfall ska upprätthållas även efter överklagande (se vidare avsnitt 5.6.3).

Enligt den nämnda bestämmelsen ska högre rätt vid samtidig överprövning av flera underrättsdomar döma ut en påföljd för brottsligheten i varje dom. Om en person av tingsrätten först döms till villkorlig dom och dagsböter för viss brottslighet och därefter för ny brottslighet till exempelvis villkorlig dom och samhällstjänst, ska alltså hovrätten – även om båda tingsrättsdomarna överklagas – inte döma ut en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. I stället ska rätten döma ut en påföljd för brotten i den första tingsrättsdomen och en påföljd för brotten i den andra tingsrättsdomen. Rätten har då möjlighet att tillämpa 34 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken på motsvarande sätt som underrätten i den dom som prövats i respektive fall.⁷⁶

Ytterligare en situation som ska tas upp i detta sammanhang är när det vid hovrättens prövning har tillkommit lagförda brott som har begåtts före eller efter tingsrättens dom. Enligt vad HD har slagit fast i rättsfallet NJA 2018 s. 574 ska 34 kap. brottsbalken inte tillämpas

⁷⁵ Se Bäcklund m.fl., kommentaren till 34 kap. 4 § brottsbalken samt jfr prop. 2015/16:151 s. 91.

⁷⁶ Se prop. 2015/16:151 s. 85.

i ett sådant fall. Det bör emellertid uppmärksammas att påföljden för den tillkommande brottsligheten i en sådan situation har bestämts med tillämpning av 34 kap. brottsbalken, eftersom den då är att betrakta som ny i förhållande till brottsligheten i den överklagade tingsrättsdomen.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet

I 34 kap. 5 § brottsbalken finns bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Förverkandemöjligheten aktualiseras i de fall domstolen bestämmer en ny påföljd enligt 1 § eller meddelar en konsumtionsdom enligt 3 §. Vidare förutsätts att den tilltalade frigetts villkorligt från fängelse och att den tillkommande brottsligheten har begåtts under den prøvotid som därefter gäller.

När de nyssnämnda förutsättningarna är uppfyllda är huvudregeln att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas. Endast om det finns särskilda skäl kan förverkande underlåtas helt eller delvis. Som särskilda skäl får domstolen beakta

1. om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet,
2. om lång tid har förflutit mellan brotten, eller
3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om domstolen inte beslutar om förverkande kan den i stället under vissa förutsättningar förordna om vissa andra åtgärder, bl.a. övervakning eller förlängning av prøvotiden. Den kan också meddela en varning.

4 Om konkurrens, gradindelning och systematisk brottslighet

4.1 Inledning

Som framgått av föregående kapitel gäller särskilda principer för påföljdsbestämningen när någon ska dömas för flera brott. Domstolen ska då som regel bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten och därvid göra en gemensam straffmätning med tillgång till en förhöjd straffskala. Innan påföljdsbestämningen kan påbörjas måste domstolen således avgöra om det brottsliga förfarandet utgör ett brott eller flera. Frågan aktualiseras om gärningspersonen har gjort något som uppfyller rekvisiten i flera olika straffbestämmelser, eller samma straffbestämmelse flera gånger. Man brukar i dessa fall tala om att det föreligger en konkurrenssituation.

Frågan om vilka och hur många brott en person ska dömas för kan ibland vara komplicerad och det finns långt ifrån alltid något författningsreglerat svar på den. Hur frågan besvaras är dock av grundläggande betydelse för hur straffvärdebedömningen sedan ska gå till. Den valda konkurrenslösningen kan också påverka till vilken grad ett brott ska hänföras, eller omvänt så kan gradindelningen påverka vilken konkurrenslösning som bör väljas. Frågor om konkurrens, gradindelning och straffvärde är alltså nära förbundna med varandra. Detta gäller inte minst när brotten utgör led i en brottslighet som utövats systematiskt, då särskilda avgränsnings- eller tillämpnings-svårigheter kan uppstå.

I detta kapitel behandlas grunderna för bedömningen av vad som ska anses utgöra ett respektive flera brott samt i vilken utsträckning gärningspersonen också ska dömas för de brott som han eller hon har befunnits skyldig till (avsnitt 4.2–4.4). I avsnitt 4.5 går vi närmare in på regleringen av gradindelade brott och hur denna förhåller sig till frågor om straffvärde och konkurrens. Slutligen belyser vi i av-

snitt 4.6 betydelsen i nyssnämnda avseenden av att brottsligheten har utövats systematiskt. Hur påföljden ska bestämmas när det väl konstaterats att någon ska dömas för flera brott behandlas närmare i kapitel 5.

4.2 Likartad konkurrens

4.2.1 Allmänt om brottsenhet

När gärningspersonen, i vart fall teoretiskt sett, har överträtt samma straffbud flera gånger brukar man tala om *likartad konkurrens*. Som exempel kan nämnas det fallet att en person utdelar en serie slag som alla var för sig uppfyller rekvisiten för misshandel. Är det då fråga om ett eller flera misshandelsbrott? Eller om någon vid samma tillfälle stjälar saker från tre olika personer, har då endast ett stöldbrott förövats, eller rör det sig om tre olika brott? Avgörande för prövningen i dessa fall är vad som ska betraktas som en brottsenhet.

Det går inte att ange några generella kriterier för hur en brottsenhet ska avgränsas. Bedömningen beror på en rad olika faktorer, bl.a. tids- och rumssamband samt antalet brottsobjekt eller angreppsobjekt. Betydelsen av denna typ av faktorer kan skifta från brottstyp till brottstyp. Ytterst bestäms vad som är möjligt att samla under en brottsenhet av den handlingsbeskrivning som straffbestämmelsen anger ("tillfogar", "bemäktigar sig", "olovligen tager", "innehar", "undandrar" etc.). Som huvudregel innebär detta synsätt att så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är för handen är det fråga om ett fullbordat brott och därmed också en färdig brottsenhet. Det kan finnas skäl att göra undantag från denna huvudregel, men vanligen föreligger sådana skäl bara när det finns ett nära tidsmässigt eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter.¹

I rättspraxis återspeglas det sagda i en viss restriktivitet när det gäller att bedöma gärningar som är utspridda över tid såsom en brottsenhet.² Restriktiviteten bör ses i ljuset av bl.a. att bedömningen av frågor om brottsenhet kan ha konsekvenser för andra straffrättsliga frågor avseende t.ex. gradindelning, medverkan till brott och preskription. Svårigheterna att överblicka sådana konsekvenser utgör ett skäl

¹ Se NJA 2018 s. 378 och NJA 2019 s. 747.

² Se bl.a. NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973, NJA 2018 s. 378 och NJA 2020 s. 344.

att vara återhållsam med att bestämma brottsenheten på ett sätt som inte har stöd i brottsbeskrivningen. Att antalsräkningen, dvs. hur många brott gärningspersonen ska dömas för, på ett rimligt sätt kan förankras i brottsbeskrivningen är också av betydelse från legalitetssynpunkt.³

Slutsatsen att ett visst handlande utgör flera brottsenheter behöver inte göra handlandet mer straffvärt än om det bedöms vara begånget inom samma brottsenhet. Vad som påverkas av att ett visst handlande utgör flera brottsenheter är – förutsatt att gärningspersonen också döms för flera brott – främst hur straffskalan konstrueras och hur straffmätningsoperationen sedan ska gå till (se vidare kapitel 5).⁴

4.2.2 Avgränsningen av brottsenheten vid olika brottstyper

Bedömningen av vad som utgör en brottsenhet avgörs, som nämnts ovan, efter delvis olika kriterier vid olika brottstyper. Ofta framhålls att man bör eftersträva ett naturligt betraktelsesätt utifrån varje enskild brottsbeskrivning. I viss utsträckning kan straffbudets skyddsintresse ge ledning. Vid t.ex. brotten mot person är syftet i allmänhet att skydda enskilda personers kroppsliga integritet. I dessa fall framstår det därför typiskt sett som naturligt att det blir ett brott för varje person som angrips.

I praxis och doktrin har vissa tumregler för vad som gäller vid olika brottstyper utvecklats. Nedan följer en redogörelse för dessa regler beträffande några av de vanligaste brottstyperna.

Brotten mot person

Vid brotten mot person gäller som utgångspunkt att vad som utgör ett sammanhängande händelseförlopp mot en och samma person utgör ett brott.⁵ Att misshandla en person med 100 slag anses alltså som en och samma misshandel om gärningarna utförs i ett sammanhang. Att genom ett skott träffa två personer anses däremot som två brott. På motsvarande sätt är det fråga om två ärekränkingsbrott

³ Se NJA 2019 s. 747 p. 21.

⁴ Jfr Ulväng, Påföljds konkurrens – problem och principer, 2005, s. 27 och NJA 2022 s. 562, p. 7.

⁵ Se NJA 2019 s. 747 p. 18 samt där angivna hänvisningar.

om man genom samma yttrande ärekränker två personer, men ett brott om man genom en serie yttranden ärekränker en person.⁶

Det nu sagda gäller emellertid inte undantagslöst. Vid exempelvis framkallande av fara för annan (3 kap. 9 § brottsbalken) läggs ingen vikt vid hur många som blir utsatta för faran. Då är det i stället det tidsliga och rumsliga sammanhanget som styr bedömningen. Att avlossa skott mot en folksamling utan att träffa någon utgör således endast ett brott. Även i fråga om ofredanden som inte innefattat ett handgripligt antastande eller liknande framstår det som lämpligast att bestämma brottsenheten med hjälp av tidsliga och rumsliga kriterier. Den som för oljud och då stör mer än en person bör således dömas för ett brott.⁷

Förmögenhetsbrotten

När det gäller förmögenhetsbrotten tillämpas delvis skilda utgångspunkter för de olika brottstyperna. I fråga om tillgreppsbrott och skadegörelse finns normalt skäl att bortse från både antalet målsägande och antalet föremål som angreppet avser. I stället utgår man som huvudregel från tillfällets enhet (och använder således tidsliga och rumsliga kriterier). Den som exempelvis gör inbrott i ett hus eller en lägenhet vet oftast inte om hushållet består av en eller flera personer. Det kan vara en tillfällighet om de saker som vid samma tillfälle och på samma plats tillgrips har olika ägare. Hur många som drabbas av brottet anses därför vara av mindre betydelse. Ett brott bör anses vara förövat om handlingarna har företagits i nära anslutning till varandra. Att ta saker tillhörande två personer vid ett tillfälle bedöms följaktligen normalt som ett tillgreppsbrott.⁸

Vid butikstillgrepp är emellertid varje fullbordat tillgrepp regelmässigt att bedöma som ett särskilt brott även om den tilltalade under en kort tidsrymd tillgripit varor från flera olika närliggande butiker. I NJA 2006 s. 524 bedömde HD således ett antal butikstillgrepp, förövade under en kort tidsrymd, som flera brott.

⁶ Jfr Bäcklund m.fl., Brottsbalken (1 januari 2021, JUNO), kommentaren till 30 kap. 3 § brottsbalken samt Asp & Ulväng, Kriminalrättens grunder (2013, version 2, JUNO), s. 470.

⁷ Jfr Asp & Ulväng, s. 470.

⁸ Jfr Asp & Ulväng, s. 472 och Ulväng, Brottslighetskonkurrens, 2013, s. 223 f.

Är det i stället fråga om rån eller grov stöld i form av t.ex. fickstöld eller väskryckning, dvs. brott som begås genom ett angrepp riktat mot en viss person, är utgångspunkten att antalet målsägande är avgörande för antalet brott.⁹ Att fler än en person vid ett råntillfälle (t.ex. ett butiksrån) utsätts för råntvång påverkar emellertid inte brottsenheten.¹⁰

Vid sakhäleri bestäms brottsenheten som regel på samma sätt som vid stöld. Ett nytt häleribrott begås alltså vid varje ny befattning med viss egendom som har åtkommit vid ett tillfälle. Eftersom det i praktiken inte går att räkna ut, och inte har någon betydelse ur straffvärdesynpunkt, hur många ”befattningar” som har tagits med en sak har man emellertid stannat vid den praktiska lösningen att endast döma för ett brott. Detta trots att det inte föreligger brottsenhet (se vidare nedan i avsnitt 4.4 om medbestäffade gärningar).¹¹

Vid brott som bedrägeri, förskingring och trolöshet mot huvudman tillämpas en grundregel som säger att flera brott föreligger om det finns mer än en målsägande, medan ett brott föreligger om flera gärningar företas mot en och samma målsägande i viss anslutning till varandra.¹²

I rättsfallet NJA 2007 s. 973 ansågs bedrägerier avseende socialbidrag, utförda vid 25 tillfällen, som flera brott. Gärningarna hade visserligen riktat sig mot en och samma målsägande och tillvägagångssättet hade upprepats varje gång. Tidsintervallet mellan gärningarna hade emellertid varit ungefär en månad och varje gång hade en ny ansökan med vilseledande uppgifter upprättats, vilken föranlett en ny oriktig utbetalning, varvid beloppen hade varierat något mellan olika utbetalningar. Samtliga brottsrekvisit för ett fullbordat bedrägeri hade därmed varit uppfyllda vid vart och ett av tillfällena. Det tedde sig enligt HD därför knappast naturligt att betrakta hela brottsligheten, som spänt över en tid om mer än två och ett halvt år, som ett enda brott. Motsvarande bedömning gjordes i NJA 2012 s. 886 trots att de felaktiga utbetalningar som det målet gällde (sjukersättning) hade föranletts av den tilltalades fortlöpande passivitet och således inte av en ny ansökan för varje utbetalning.

⁹ Se Jareborg, Straffrättens gärningslära, 1995, s. 207.

¹⁰ Se t.ex. NJA 1981 s. 335.

¹¹ Se Jareborg, s. 207 f. och Asp & Ulväng, s. 472–473 och 491.

¹² Se Leijonhufvud m.fl., Straffansvar (2018, version 10, JUNO), s. 179.

Vid förmögenhetsbrott som begås i stor omfattning eller systematiskt kan det vara särskilt svårt att avgöra hur brotten ska avgränsas från varandra. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 4.6.2.

Smugglings- och förfalskningsbrott

Vid smugglings- och förfalskningsbrott och liknande brottslighet har tillfällets enhet också lagts till grund för bedömningen. Vid förfalskningsbrott innebär detta att varje enskild förfalskning vanligen anses utgöra ett särskilt brott. Det är dock inte uteslutet att själva förfalskningsförfarandet är så enhetligt att det bör betraktas som ett enda brott. Det gäller särskilt i fråga om fabriksmässig framställning av seriehandlingar, t.ex. framställning av falska sedlar.¹³

Ett exempel på hur antalsräkningen har hanterats vid förfalskningsbrott ger rättsfallet NJA 2018 s. 378. Där hade de tilltalade under en period om mer än tre år tillverkat ett större antal identitetskort och andra liknande urkunder. HD noterade att det inte varit fråga om fabriksmässig tillverkning och att gärningarna inte haft den intensitet och det tidsmässiga samband som krävs för att det sammantaget ska anses vara ett enda brott. Mot denna bakgrund fann HD att varje förfalskning borde anses som ett brott. Att den tilltalade redan i ett tidigt skede hade vidtagit åtgärder som möjliggjorde tillverkning av ett stort antal falska urkunder gav enligt HD inte anledning till någon annan bedömning.

Till motsvarande slutsats kom HD i rättsfallet NJA 2020 s. 344 som gällde penningtvättsbrottslighet. Där fann HD att en person, som vid nio olika tillfällen tagit emot pengar som härrörde från bedrägeribrott, hade gjort sig skyldig till ett fall av penningtvättsförseelse vid varje tillfälle.

Frågan om hur brottsenheten bör avgränsas vid smugglingsbrott prövades i NJA 2018 s. 456. Där hade två personer, under en tid om tre månader, vid tre tillfällen smugglat in hundar till Sverige och sålt dem här. HD konstaterade att varje införsel framstod som en klart avgränsad händelse och innefattade ett fullbordat brott. De tilltalade dömdes därför för tre fall av grov smuggling.

¹³ Se NJA 2018 s. 378 p. 14 med där angivna hänvisningar.

Allmänfarliga brott och brott mot allmän verksamhet

När det gäller de allmänfarliga brotten i 13 kap. brottsbalken, såsom mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse, avgörs frågan primärt utifrån tidliga och rumsliga kriterier samt den brottsliga verksamheten.¹⁴ Detsamma torde gälla flera av brotten mot allmän verksamhet i 17 kap. brottsbalken. Om brottet förutsätter ett angrepp på en enskild individ, såsom våld mot tjänsteman och liknande (17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken), avgränsas brottsenheten emellertid normalt på samma sätt som vid brott mot 3 kap. brottsbalken.¹⁵

I NJA 2019 s. 747 var fråga om den tilltalade skulle dömas för ett eller flera fall av övergrepp i rättssak. HD uttalade (i p. 22 och 23 i domen):

Övergrepp i rättssak är ett brott som, även om brottet utgör ett brott mot staten som regleras i 17 kap. BrB, förutsätter ett angrepp på en enskild individ. När angreppet består i våldsgärningar kan det därför vara närliggande att söka ledning i hur brottsenheten brukar avgränsas vid brotten mot person. Det skulle innebära att brottsenheten bestäms av antalet drabbade personer och utifrån vad som kan bedömas som ett sammanhängande händelseförlopp.

Med hänsyn till att brottet förutsätter att angreppet sker i ett visst syfte kan det emellertid finnas ett visst utrymme att vidga brottsenheten och låta flera gärningar vidtagna i samma syfte konstituera en brottsenhet. Detta måste emellertid förutsätta att gärningarna är så nära kopplade till varandra att det, med beaktande av brottsbeskrivningens utformning, finns skäl att se dem som en enhet. En sådan koppling kan tänkas bestå i att gärningarna begås inom en begränsad tidsrymd (jfr t.ex. NJA 2017 s. 966). Det kan också förhålla sig så att gärningsmannen redan från början har haft en tydlig plan som innebär att gärningen begåtts i flera steg.

I det aktuella fallet hade den tilltalade under en period om tre månader, med en eller ett par veckors mellanrum, gjort sig skyldig till flera gärningar som var för sig var sådana att de uppfyllde rekvisiten för övergrepp i rättssak. Gärningarna hade, även om de vidtagits i ett och samma syfte, inte ingått och utgjort led i någon från början sammanhållen brottsplan. Mot denna bakgrund bedömde HD att var och en av gärningarna skulle bedömas som ett särskilt fall av övergrepp i rättssak.

¹⁴ Se Asp & Ulväng, s. 473.

¹⁵ Jfr a.a. s. 474.

Skattebrott och bokföringsbrott

I fråga om skattebrott utgör varje felaktig skattedeclaration ett brott.¹⁶ När det gäller bokföringsbrott uttalade HD i NJA 1999 s. 647 att det i brottsbeskrivningen i 11 kap. 5 § brottsbalken får anses ligga att många handlingar kan utgöra ett enda brott. Domstolen fann mot denna bakgrund att allt åsidosättande under en bokföringsperiod – ett räkenskapsår – utgjorde ett brott. I rättsfallet NJA 2022 s. 562 har HD dock gjort en skillnad mellan bokföringsbrott bestående i åsidosättande av den löpande bokföringen och i brister avseende årsredovisningen. HD framhöll där att den löpande bokföringen och årsredovisningen i viktiga avseenden tillgodoser skilda syften och delvis olika intressentkretsar samt att straffansvaret för de olika formerna av bokföringsbrott inträder vid olika tidpunkter. Därför, konstaterade HD, framstår det som naturligt att bedöma åsidosättanden som avser upprättandet av årsredovisningen som en egen brottsenhet, dvs. vid sidan av den brottsenhet som omfattar de åsidosättanden som har förekommit vid den löpande bokföringen för året. Detta borde, enligt vad HD vidare konstaterade, i princip anses gälla också när en årsredovisning avspeglar samma brister som den löpande bokföringen, även om de närmare omständigheterna i det enskilda fallet då kan motivera en annan bedömning.

Narkotikabrott och vapenbrott

Olovlig befattning med narkotika straffbeläggs i 1 § första stycket 1–6 narkotikastrafflagen (1968:64). Enligt paragrafen är i stort sett alla slags befattningar med narkotika straffbelagda.

Varje befattning med viss narkotika anses som huvudregel utgöra ett eget brott.¹⁷ Exempelvis är varje särskild överlåtelse ett nytt brott, och motsvarande gäller vid upprepade innehav och anskaffanden. Däremot är endast ett brott förövat vid oavbrutet innehav av narkotika, även om vad som innehåses byts ut eller varierar.¹⁸

Även om varje avgränsad befattning således utgör ett fristående brott är det förutsatt att det föreligger subsidiaritet mellan gärningsformerna i 1 § första stycket 1–6 narkotikastrafflagen och att en

¹⁶ Se t.ex. NJA 2003 s. 499.

¹⁷ Se NJA 2021 s. 3 p. 7 samt jfr prop. 1984/85:46 s. 16.

¹⁸ Se Asp & Ulväng, s. 474 och 476.

svårare narkotikabefattning ska konsumera en mindre allvarlig hantering av samma narkotika.¹⁹ I detta avseende behandlas överträdelser av de olika punkterna i 1 § narkotikastrafflagen således som olikartad konkurrens (se nedan avsnitt 4.3).²⁰ I enlighet härmed har HD i NJA 2017 s. 415 slagit fast att den som har brukat narkotika som tidigare utgjort del av eget innehav av narkotika ska dömas endast för straffbart innehav. Rättsfallet gällde den situationen att bruket och innehavet avsåg narkotika av samma slag. Är det i stället fråga om narkotika av olika slag ska, enligt vad HD konstaterade i NJA 2021 s. 3, någon konsumtion däremot inte ske. I dessa fall ska således dömas för båda gärningarna, och detta även om den brukade narkotikan tidigare innehafts samtidigt som den narkotika som det straffbara innehavet avsåg. Enligt vad HD uttalade kan det nämligen inte ha varit lagstiftarens avsikt att vissa slag av befattningar ska lämnas helt straffria så snart annan befattning med annat slag av narkotika samtidigt ägt rum.

Beträffande vapenbrott avgränsas brottsenheten på liknande sätt som när det gäller narkotikainnehav. I rättsfallet NJA 2021 s. 341 har HD dragit vissa paralleller mellan de båda brottstyperna i detta avseende. Frågan i målet var om ett samtidigt innehav av vapen på två olika platser skulle anses utgöra ett eller flera vapenbrott. Rent generellt uttalade sig HD enligt följande i denna fråga:

Den straffbara handlingen att inneha vapen utan att ha rätt till det innebär att ett kontinuerligt innehav utgör en brottsenhet och därmed ett vapenbrott. Den bedömningen påverkas i princip inte av att ett eller flera vapen flyttas mellan olika platser under innehavet eller av att innehavaren från början har valt olika platser för innehavet. Att vapen innehas på flera platser kan däremot få betydelse vid straffvärdebedömningen.

Liksom olovligt innehav av narkotika och vissa andra olovliga innehav, t.ex. vid barnpornografibrott, är ett olovligt vapeninnehav ett perdurerande brott, vilket innebär att brottet inte avslutas samtidigt som – eller i nära anslutning till – den tidpunkt då det fullbordas (se ”Fotografens vapeninnehav” NJA 1981 s. 380 och ”Bilderna som låg kvar” Högsta domstolens dom den 3 december 2020 i mål nr B 5175-19 p. 17). Brottet fortsätter att begås så länge det genom handlingen uppkomna tillståndet varar i tiden efter brottets fullbordan. Även om olaga vapeninnehav har vissa likheter med narkotikainnehav finns det också skillnader, bl.a. därför att narkotika och vapen är objekt av helt olika slag och genom att straffsanktioneringen har delvis olika skyddsintressen. Trots de skillnader

¹⁹ Se bl.a. prop. 1982/83:141 s. 24.

²⁰ Se Ulväng, 2013, s. 296.

som alltså finns, framstår det ändå som naturligt att bedömningen vid olika innehavsbrott av vad som utgör en brottsenhet görs på ett likartat sätt.

I fråga om hur det aktuella fallet skulle bedömas konstaterade HD att innehaven på de olika platserna (bostaden och verkstaden) visserligen var för sig uppfyllde rekvisiten för vapenbrott. Att innehaven omfattat olika vapen kunde enligt HD emellertid inte i sig leda till att det var fråga om flera brottsenheter. Frågan om innehaven skulle ses som ett eller flera brott borde, enligt vad HD fortsatte, inte heller påverkas av om den tilltalade kontinuerligt innehaft vapnen men flyttat någon del av innehavet till annan plats, t.ex. till verkstaden eller bostaden, eller från början valt att placera vapnen på dessa platser. Utredningen i målet gav inte stöd för annat än att det varit fråga om ett kontinuerligt innehav av de aktuella vapnen. Mot denna bakgrund, och då det fick anses föreligga ett sådant tidsmässigt och rumsligt samband mellan vapeninnehaven i bostaden respektive verkstaden, slog HD fast att innehaven skulle betraktas som en brottsenhet.

Osjälvständiga brottsformer och medverkan

Om ett eller flera försöksbrott ska anses begångna är beroende av hur många brott som skulle ha förelegat om försöket eller försöken lyckats. Ett försök, som om det hade lyckats skulle ha blivit flera fullbordade brott, är att anse såsom flera försöksbrott. Flera misslyckade försök är också att anse som flera brott om de framstår som skilda angrepp, t.ex. om A försöker mörda B genom att avlossa ett pistolskott (men misslyckas), och därefter skjuter på nytt mot C.²¹

Anstiftare och medhjälpare betraktas på samma sätt som om de skulle vara gärningsmän. Att medverka till vad som är *ett* brott i gärningsmannaskap är således alltid *ett* medverkansbrott. Exempelvis är det ett brott att genom tio gärningar anstifta tio personer att medverka till ett brott. På motsvarande sätt är det flera brott att genom en gärning anstifta en person till att begå flera brott.²²

Brottsenheten vid förberedelse eller stämpling torde vara att bestämma på samma sätt som vid medverkan.²³

²¹ Se Asp & Ulväng, s. 474 f. och Bäcklund, m.fl., kommentaren till 30 kap. 3 § brottsbalken.

²² Ibid.

²³ Se Asp & Ulväng s. 475.

4.2.3 Kollektivdelikt och andra brottskonstruktioner som sammanför flera brott till ett

Vissa brott är konstruerade så att alla gärningar som faller in under straffbudet i fråga och som begås under en viss tidsperiod konstituerar ett brott. Det rör sig alltså om gärningar som var för sig är tillräckliga för att ge upphov till ansvar för fullbordat brott, men som sammanförs till ett enda. Dessa brottstyper brukar kallas för kollektivdelikt.²⁴

Framför allt har konstruktionen betydelse för rättskraftens omfattning. Genom domen blir gärningspersonen dömd för hela det beteende som kollektivdeliktet omfattar, ända fram till den senaste tidpunkt som domen avser. Skulle det senare upptäckas att personen under den aktuella tidsperioden har begått en handling som inte uppmärksammats i målet men som ingår i kollektivdeliktet, får han eller hon inte dömas för denna handling.²⁵

Att ett brottsligt agerande faller in under ett kollektivdelikt påverkar också straffmätningen, såtillvida att reglerna om enkel brottslighet (och inte flerfaldig) ska tillämpas. En annan sak är att brottslighetens omfattning kan få betydelse för bedömningen av straffvärdet.

De brott som utgör kollektivdelikt är få till antalet och begås jämförelsevis sällan. Exempel på sådana brott är bl.a. obehörig utövning av läkaryrket och olaga yrkesmässig trafik.

En brottstyp som till sin konstruktion liknar kollektivdelikt är grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken. Konstruktionen innebär att flera i sig brottsliga gärningar samlats under en gemensam brottsbeteckning med ett förhöjt straffminimum jämfört med det som skulle ha gällt för den samlade brottsligheten. Gärningarna hålls samman av att de begåtts mot samma person – en närstående till gärningspersonen – samt att de utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla.

Syftet med regleringen är att uppgradera straffvärdet för ett upprepat och systematiskt kränkande handlande, men som består av enskilda gärningar som i och för sig kan ha varit relativt lindriga. Om gärningspersonen också utsatt målsäganden för ett brott med en strängare straffskala ska domstolen döma även för det brottet. Enligt

²⁴ Jfr Asp & Ulväng s. 475 f., Bäcklund m.fl., kommentaren till 30 kap. 3 § brottsbalken samt Leijonhufvud m.fl., s. 179 f.

²⁵ Ibid.

förarbetena innebär detta exempelvis att domstolen ska döma för grov misshandel i konkurrens med grov fridskränkning (respektive grov kvinnofridskränkning) även om den gärning som konstituerar denna misshandel ingår i ett beteende av det slag som omfattas av fridskränkingsbestämmelsen.²⁶

Samma grundkonstruktion som i fridskränkingsbrotten används i brotten olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken och hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken. Som vi återkommer till i avsnitt 4.6.2 har liknande konstruktioner övervägts beträffande vissa förmögenhetsbrott. Därutöver kan nämnas att det i Ds 2019:22 föreslogs att en ny straffbestämmelse om grov trafikbrottslighet införs. Straffbudet skulle enligt förslaget omfatta den som begått flera trafikbrott, om var och en av gärningarna utgjort led i ett upprepat särskilt hänsynslöst trafikbeteende och gärningarna varit ägnade att utgöra en allvarlig fara för trafiksäkerheten. I lagrådsremissen valde regeringen emellertid att inte gå vidare med detta förslag.

En annan brottstyp som bör nämnas i detta sammanhang är grovt fordringsbedrägeri enligt 9 kap. 3 a § brottsbalken. Denna straffbestämmelse, som infördes 2017, träffar den som till en vidare krets riktar betalningsuppsmaningar i syfte att vilseleda till handling som innebär vinning för gärningsmannen och skada för mottagaren. Betalningsuppsmaningarna kan ske antingen genom ett enda större utskick eller genom flera olika utskick under en viss tid. Brottsligheten kan alltså betraktas som en helhet, även om den bedrivits från flera olika plattformar och även om betalningsuppsmaningarna inte är identiska avseende belopp eller utformning i övrigt²⁷. Egendomsskyddsutredningen, som i betänkandet *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom* (SOU 2013:85) lade fram lagförslaget, påpekade att ökade möjligheter att betrakta ett sammansatt brottsförfarande som ett särskilt brott skulle bidra till att brottsutredningarna i större utsträckning kunde inriktas på sambandet mellan olika gärningar.²⁸ I propositionen berördes inte närmare frågan om brottsenhetens avgränsning, utan frågan överlämnades uttryckligen till rättstillämpningen.²⁹ Uppkommer konkurrens mellan grovt fordringsbedrägeri och annat brott med samma skyddsintresse ska denna enligt propositionen lösas så

²⁶ Se prop. 1997/98:55 s. 134.

²⁷ Se Bäcklund m.fl., kommentaren till 9 kap. 3 a § brottsbalken.

²⁸ Se a. betänkande s. 176.

²⁹ Se prop. 2016/17:131 s. 29.

att man dömer enbart för det brott som har den strängare straffskalan.³⁰

4.3 Olikartad konkurrens

4.3.1 Gärningsenhet och subsidiaritet

Även när konkurrensen är olikartad uppkommer frågan om det brottsliga förfarandet ska anses utgöra ett eller flera brott. Om olikartad konkurrens talar man när någon har överträtt flera olika straffbud genom samma gärning. Situationen kan illustreras med följande exempel. En person bryter sig in i en bostad genom att krossa ett fönster, tillgriper där egendom till ett visst värde och använder sig sedan av våld för att undkomma med det stulna när bostadsinnehavaren försöker ingripa. Gärningspersonens handlande uppfyller i detta fall rekvisiten för bl.a. de olika graderna av stöld och inbrottsstöld, skadegörelse, hemfridsbrott, rån samt misshandel alternativt ofredande. Ska gärningspersonen i ett sådant fall anses ha gjort sig skyldig till samtliga brott eller endast något eller några av dem?

För att avgöra om det brottsliga handlandet vid olikartad konkurrens ska bedömas som ett eller flera brott måste rätten ta ställning till om handlandet utförts inom samma *gärningsenhet*. Har straffbuden övertratts vid olika gärningsenheter är det alltid fråga om flera brott. Har överträdelserna däremot skett inom samma gärningsenhet kan förfarandet ibland vara att betrakta som ett enda brott. En gärningsenhet föreligger när straffbuden har övertratts genom samma handlande eller händelseförlopp, eller om det på annat sätt går att säga att gärningspersonen har gjort något genom att göra något annat. Till skillnad från när en brottsenhet fastställs letar man således inte primärt efter en avgränsad, sluten gärning som har en början och ett slut.³¹ Däremot krävs att rekvisiten för ett straffbud till någon del uppfylls under samma tid som rekvisiten för ett annat.³²

Att den nu angivna konkurrenssituationen uppstår hänger samman med att tillämpningsområdet för många brottstyper helt eller delvis överlappar varandra (regelkonkurrens). Detta medför i sin tur att en konkret gärning kan uppfylla rekvisiten i flera olika straffbestäm-

³⁰ Se a. prop. s. 35.

³¹ Se Asp & Ulväng, s. 480.

³² Se Ulväng, 2013, s. 410.

melser (gärningskonkurrens). Domstolens uppgift blir här att avgöra hur de olika bestämmelserna förhåller sig till varandra, dvs. om de är avsedda att tillämpas parallellt eller om endast en bestämmelse ska tillämpas. I det sistnämnda fallet talar man om att det ena brottet konsumeras såsom subsidiärt till det andra.

I vissa fall tillhandahålls lösningen direkt i lagtexten genom en s.k. subsidiaritetsklausul. I en sådan anges uttryckligen vilket lagrum som ska ges företräde. Ett exempel på detta finns i 9 kap. 4 § brottsbalken, av vilken framgår att ansvar för utpressning kommer i fråga endast om gärningen inte är att betrakta som rån eller grovt rån. Om det inte är angivet i lagtexten hur en viss konflikt mellan olika straffbud ska hanteras, kan vägledande uttalanden ibland finnas i lagmotiven.

Saknas såväl subsidiaritetsklausuler som klargörande förarbetsuttalanden får konkurrensfrågan i stället besvaras utifrån olika principer och ändamålsöverväganden.³³

Av principen om *lex specialis* följer att *en mer speciell bestämmelse ska tillämpas framför en mer allmän*. Man talar om privilegiation när straffskalan i det speciella stadgandet är mildare än i det generella straffstadgandet och om kvalifikation i det motsatta fallet. Ett typexempel är olika former av gradindelade brott. Det är i dessa fall uppenbart att lagstiftaren inte avsett att gärningspersonen ska dömas för båda brotten, utan endast för den ringa eller grövre graden när förutsättningarna för det är uppfyllda. Den som har gjort sig skyldig till grov stöld – som är en kvalificerad form av stöld – ska följaktligen inte också dömas för det senare brottet. Även i fall när ett brott utgör en del av ett annat brott är det fråga om en kvalificerad brotts- typ. Exempelvis ingår olaga tvång enligt 4 kap. 4 § brottsbalken som ett rekvisit i bl.a. rån, utpressning och övergrepp i rätts-sak. Den som har gjort sig skyldig till någon av dessa brott ska således inte också dömas för det olaga tvång som gärningen innefattat.³⁴

³³ I doktrinen görs i detta sammanhang ibland en åtskillnad mellan å ena sidan det fallet att de potentiellt tillämpliga straffbuden helt överlappar varandra men där ett är vidare än det andra, s.k. subordination, och å andra sidan det fallet att straffbuden endast är delvis överlappande, s.k. interferens (se t.ex. Asp & Ulväng, 2013, s. 481 ff.). Vid subordination råder en presumption för att endast ett straffbud ska tillämpas medan motsatsen gäller vid interferens. Med hänsyn till det stora antalet undantag som finns i framför allt det senare fallet – och att lösningen på konkurrensfrågan likväl står att finna i de principer som redogörs för i detta avsnitt – kommer vi här inte att fördjupa oss i denna distinktion.

³⁴ Se t.ex. Asp & Ulväng, 2013, s. 485 ff. och Leijonhufvud m.fl., s. 180 f.

En annan princip är att *försöksbrott är subsidiära i förhållande till fullbordade brott*. Den som har gjort sig skyldig till exempelvis mord döms således inte samtidigt för försök till detta mord.

Vidare är *oaktsamma brott subsidiära till motsvarande uppsåtliga brott*. Om en gärning uppfyller rekvisiten både för misshandel och vållande till kroppsskada, tillämpas således endast misshandelsparagrafen. Om brottstyperna på den objektiva sidan inte kan sägas motsvara eller i tillräcklig grad likna varandra kan saken däremot vara att bedöma på annat sätt. Har t.ex. en misshandel medfört döden, döms gärningspersonen för misshandel och vållande till annans död, förutsatt att denne uppfyller kravet på oaktsamhet i förhållande till det inträffade dödsfallet.³⁵

Ytterligare en princip som brukar upprätthållas är att *en brottstyp som kräver skada konsumerar motsvarande farebrott*. Bestämmelsen om framkallande av fara för annan tillämpas således inte om personen döms för ett brott som omfattar den realiserade faran.

Slutligen gäller som en övergripande grundsats att när två straffbud delvis täcker varandra, och *en tillämpning av båda skulle innebära en omotiverad dubbelbestraffning*, bör endast det svårare straffbudet tillämpas. Flera av de ovan angivna principerna kan motiveras av denna grundsats, men den kan också få aktualitet i andra fall. Ett exempel är när de konkurrerande straffbuden vilar på samma kriminalpolitiska grund. Ett annat är när utförandet av det ena brottet är en omständighet som kan göra att det andra brottet bedöms som grovt. Ett tredje är när det gemensamma tillämpningsområdet för de båda straffbuden är stort. Även brottens straffskalor har betydelse. Ju större skillnaden mellan dessa är, desto mer talar det för att man endast ska döma för brottet med den strängare straffskalan.³⁶

4.3.2 Exempel på lösningar i rättspraxis

De i föregående avsnitt redovisade principerna kan sägas utgöra mer eller mindre starka presumtioner för att en uppkommen konkurrenssituation ska lösas på ett visst sätt. Ibland kan det således vara möjligt och befogat att avvika från en sådan princip. Det kan exempelvis bero på att två principer i den aktuella situationen står i kon-

³⁵ Jfr Leijonhufvud m.fl. s. 181.

³⁶ Jfr Asp & Ulväng, s. 486 och Leijonhufvud m.fl. s. 182.

flikt med varandra, men också av andra skäl kan avsteg vara motiverade. Om svaret inte står att finna direkt i lagtexten eller genom auktoritativa förarbetsuttalanden blir det således ytterst fråga om en rimlighetsavvägning, där den lösning får väljas som framstår som mest följdriktig.

Eftersom det är mycket vanligt att tillämpningsområdena för olika brottstyper överlappar varandra helt eller delvis finns det ett stort antal exempel på hur olikartad konkurrens har hanterats i praxis. I detta sammanhang finns därför inte utrymme för någon mer fullständig redovisning av denna praxis, utan här ska endast några betydande avgöranden från HD tas upp.³⁷

I NJA 2001 s. 464 hade den tilltalade åtalats och av underrätterna dömts för smuggling och grovt vapenbrott avseende införsel respektive innehav av en pistol. Med hänvisning till ett uttalande om konkurrensfrågan i förarbetena dömde HD endast för smugglingsbrottet. De omständigheter som medfört att vapenbrottet av underinstanserna betraktats som grovt (att det var fråga om ett farligt skarp-laddat vapen med stark genomslagskraft) kunde enligt HD beaktas inom ramen för bedömningen av till vilken grad smugglingsbrottet var att hänföra. Smugglingsbrottet bedömdes mot denna bakgrund som grovt.

Ett annat fall där förhållandet mellan smuggling och innehav berördes är NJA 2012 s. 535. I det fallet var frågan om två personer, som innehaft och försökt föra in en stor mängd cannabisharts i Sverige, skulle dömas både för grovt narkotikabrott och försök till grovt narkotikasmuggling eller för endast ett av brotten. HD konstaterade inledningsvis att om en gärning innefattar en fullbordad narkotikasmuggling, men också ett fullbordat narkotikabrott, ska det dömas endast för smugglingsbrottet. Frågan om vad som ska gälla i en situation som den i målet – då smugglingsbrottet har stannat vid ett försök – besvarades med hänvisning till vissa av de principer som behandlats ovan. Således beaktade HD dels att endast ett straffbud bör tillämpas när brotten har samma kriminalpolitiska grund, dels att fullbordade brott normalt konsumerar försöksbrott, dels att brottet med den strängare straffskalan bör ges företräde. Narkotikabrott och narkotikasmuggling har, enligt vad HD konstaterade, samma kriminalpolitiska grund och straffskalan för försök till narkotikasmugglingsbrott är mindre sträng än den för motsvarande fullbordade narkotika-

³⁷ En mer utförlig redogörelse finns i Ulväng, 2013, s. 476–518.

brott. Mot denna bakgrund, och då det inte fanns några omständigheter i målet som talade emot det, dömde HD endast för brott enligt narkotikastrafflagen (grovt narkotikabrott).

TVå rättsfall som belyser vilka överväganden som kan aktualiseras vid konkurrens mellan olika brott mot person, närmare bestämt mot 3 och 4 kap. brottsbalken, är NJA 2013 s. 397 och NJA 2019 s. 553.

I NJA 2013 s. 397 hade några gymnasieelever i skolans lokaler bundit en annan elev med tejp till händer och fötter så att han inte hade kunnat röra sig. De hade därefter bl.a. duschat och flera gånger knuffat omkull honom och sedan släpat runt honom i skolans allmänna utrymmen. Detta hade orsakat en lindrig kroppsskada (rodnad) och en övergående smärta. Frågan i målet var om de tilltalade skulle dömas både för misshandel och ofredande eller för endast ett av brottet. HD anförde:

När ett handlande innefattar mer än en straffbelagd gärning uppstår frågan, om domstolen ska döma för ett eller för flera brott. Allt efter omständigheterna får den lösning väljas som framstår som mest följdriktig och rimlig. Ibland bör dömas för två eller flera olika brott. I andra fall bör ett eller flera mindre allvarliga brott konsumeras av den gärning som anses vara huvudbrottet. En princip som brukar upprätthållas är att det ena brottet konsumeras det andra om bestämmelserna har samma kriminalpolitiska grund. I sådana fall bör normalt det strängare straffbudet vara tillämpligt och det mindre allvarliga brottet konsumeras, men vägas in vid bedömningen av brottets allvar.

I det aktuella fallet hade de olika momenten ett sådant samband med varandra att HD ansåg det naturligt att bedöma hela händelseförloppet i ett sammanhang och under en och samma straffbestämmelse. Det centrala i det som skedde var enligt HD tejpningen, medan den rodnad och smärta som uppkom i det efterföljande skedet framstod som obetydliga i sammanhanget och sedda för sig inte kunde grunda ansvar för annat än ringa misshandel. Dessa omständigheter ledde till slutsatsen att hela händelseförloppet ansågs falla under ofredandebestämmelsen.

I NJA 2019 s. 553 dömdes för människorov och grov misshandel i brottskonkurrens. I fråga om hur konkurrens mellan människorov och vissa andra brottstyper generellt bör bedömas uttalade HD:

Människorov är fullbordat så snart gärningsmannen har bemäktigat sig och fört bort eller spärrat in offret med uppsåt att skada, tvinga till tjänst eller utöva utpressning. Brottskonstruktion får till följd att det inte sällan förekommer att andra brott begås i samband med att offret bemäk-

tigas och förs bort eller spärras in, eller under det att frihetsberövandet består, t.ex. våldsbrott enligt 3 kap. BrB.

Om det som gärningsmannen vill åstadkomma med hjälp av frihetsberövandet fullföljs efter det att människorovet har fullbordats, t.ex. misshandel, sexualbrott eller utpressning, ska det dömas särskilt för det brottet. Denna senare gärning ska då inte påverka gradindelningen när det gäller människorovet. Så är fallet oavsett om den sistnämnda gärningen är av lindrigare eller mera allvarligt slag.

Situationen är en annan om det är fråga om hot- och våldshandlingar som ingår i själva bemäktigandet eller bortförandet, t.ex. misshandel och olaga hot (3 kap. 5 § och 4 kap. 5 § BrB). Sådana handlingar konsumeras – med hänsyn till den stränga straffskalan för människorov – i normalfallet av människorovet. Särskilt allvarliga våldshandlingar som representerar ett påtagligt straffvärde, t.ex. grov misshandel (3 kap. 6 §), bör emellertid inte konsumeras (jfr bl.a. Jareborg, a.a. s. 46 och Magnus Ulväng, *Brottslighetskonkurrens*, 2013, s. 482 f.). I de fall där detta medför att gärningsmannen döms både för människorov enligt 4 kap. 1 § första stycket och för grov misshandel kan det förhållandet behöva beaktas inom ramen för straffvärdebedömningen för att undvika ett opåkallat strängt straff för den samlade brottsligheten

Rättsfallet illustrerar bl.a. betydelsen av hur gärningsenheten avgränsas och hur frågor om konkurrens, gradindelning och straffvärde kan samspela. Vi återkommer till det sistnämnda förhållandet i avsnitt 4.5 och 4.6.

4.4 Medbesträffade gärningar

Föregående avsnitt har behandlat frågan om när konsumtion kan ske på grund av att ett straffbud betraktas som subsidiärt i förhållande ett annat. Föreligger ett sådant subsidiaritetsförhållande anses endast ett brott ha förövats. Blir bedömningen den motsatta är det i stället fråga om flera brott. Det rör sig också om flera brott när brottsligheten inte begåtts inom samma gärningsenhet (eller brottsenhet vid likartad konkurrens). Utgångspunkten är då att gärningspersonen ska dömas i brottskonkurrens, dvs. enligt samtliga de straffbud som överträts. I vissa fall kan emellertid en del av brotten konsumeras på grund av att de betraktas som medbesträffade med den övriga brottsligheten. I det här avsnittet behandlas förutsättningarna för sådan konsumtion.

Medbesträffade gärningar kan begås före, samtidigt med (vid sidan av) eller efter det brott som konsumerar övriga brott. Exempel på en *föregående handling* som normalt konsumeras på denna grund är förberedelse eller stämpling till brott i de situationer där gärningsmannen kan dömas för försök till samma brott eller för det fullbordade brottet. En *sidohandling* som regelmässigt konsumeras som medbesträffad är t.ex. förtal eller förolämpning som begås i samband med ett vålds-, frids- eller sexualbrott. Ett typexempel på en medbesträffad *efterhandling* är häleri i förhållande till stöld; den som har stulit något döms inte också för häleri avseende samma egendom.³⁸

Som begreppet medbesträffad antyder vilar denna lösning på tanken att den konsumerade brottsligheten bestraffas genom bestraffningen av huvudbrottet.³⁹ En förutsättning för att betrakta viss brottslighet som medbesträffad är därför normalt att det finns något slags samband mellan de olika brotten. Sambandet kan t.ex. bestå i att brotten utgör led i samma brottsplan eller har samma angreppsobjekt. Vid olikartad konkurrens bör vidare krävas att de aktuella straffbestämmelserna har likartade skyddsintressen eller att det är vanligt att brotten begås i förening. Huvudregeln är att brott med lindrigare straffskala konsumeras.⁴⁰

Grunderna för att betrakta viss brottslighet som medbesträffad kan i övrigt variera, men liknar ofta dem som anförs till stöd för att det finns ett subsidiaritetsförhållande mellan överlappande straffbud. En grund kan vara att något av brotten inte nämnvärt påverkar straffvärdet av den samlade brottsligheten. En annan kan vara att den medbesträffade brottsligheten i stället kan påverka straffmätningen inom skalan för huvudbrottet.⁴¹

I detta sammanhang kan rättsfallet NJA 2008 s. 1010 nämnas. Där var frågan huruvida en person som vid samma tillfälle hade gjort sig skyldig till olaga hot och misshandel skulle dömas för båda brotten eller för endast ett av dem. HD uttalade att när dessa brottstyper begås inom samma händelseförlopp torde omständigheterna inte sällan vara sådana att det ena brottet framstår som så underordnat det andra att det ter sig naturligt att endast döma för ett av brotten och betrakta det andra som medbesträffat. Eftersom såväl det olaga hotet som misshandeln i det aktuella målet var av relativt allvarligt

³⁸ Jfr Asp & Ulväng, s. 490 f.

³⁹ Se Ulväng, 2013, s. 537.

⁴⁰ Jfr Asp & Ulväng s. 489 f.

⁴¹ Ibid.

slag fanns emellertid inte skäl att avvika från presumtionen att ansvar ska utdömas för båda brotten.

Ett annat skäl för att inte döma i brottskonkurrens trots att flera brott begåtts kan vara att ett av brotten beaktas som en försvärande omständighet vid bedömningen av ett annat, så att det senare placeras i en högre svårighetsgrad. Konsumtion kan i dessa fall sägas böttna i den ovan berörda principen att man bör undvika omotiverad dubbelbestraffning. Ett särskilt fall av sådan konsumtion är s.k. lagkonkurrens med citering. Domstolen dömer då endast enligt ett straffstadgande, men anger även det konsumerade brottet i domen. Det vanligaste exemplet på detta är grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning.⁴²

Att konsumera viss brottslighet såsom medbestraffad kan aktualiseras även vid likartad konkurrens. Vid t.ex. en serie av hälerigärningar där flera ”befattningar” tagits med en sak döms det, som nämnts i avsnitt 4.2.2, av praktiska skäl ofta endast för ett brott trots att det inte föreligger brottsenhet. Denna lösning motiveras av att antalet befattningar kan vara mycket svårt att fastställa och normalt saknar betydelse från straffvärdesynpunkt.⁴³

4.5 Gradindelade brott

4.5.1 Allmänt om gradindelade brott och kvalifikationsgrunder

När ett brott är indelat i olika grader – t.ex. ringa stöld, stöld och grov stöld – är varje grad att se som en egen brottstyp. För flertalet brott har de olika svårhetsgraderna getts särskilda brottsbeteckningar, såsom i exemplet med stöldbrott, medan andra brott, t.ex. uppvigling, har en gemensam brottsbeteckning för de olika svårhetsgraderna. Varje grad av ett brott är, oavsett om den har en särskild brottsbeteckning eller inte, försedd med en egen straffskala som ger uttryck för hur allvarligt lagstiftaren ser på brottet. Genom kopplingen till straffskalan får gradindelningen även betydelse i andra sammanhang, exempelvis för brottets preskriptionstid och vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas.

⁴² Se NJA 2008 s. 1010 och Asp & Ulväng, s. 492 f.

⁴³ Se Asp & Ulväng, s. 491.

Gradindelningen ska göras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. De omständigheter som anknyter till rekvisiten i straffbestämmelsen bildar här utgångspunkten.⁴⁴ Som exempel kan nämnas att det som i 3 kap. 5 § brottsbalken är straffbelagt som misshandel är att tillfoga en annan person kroppsskada eller smärta. Av detta följer att det avgörande för till vilken svårhetsgrad som en misshandel är att hänföra i allmänhet är den av uppsåt täckta skada eller smärta som misshandeln har lett till.⁴⁵ Huruvida brottet utgör återfall påverkar i princip inte gradindelningen.⁴⁶

Ibland anges det i lagtexten ett antal omständigheter som särskilt ska beaktas vid gradindelningen. Sådana s.k. kvalifikationsgrunder är mycket vanliga och kan exempelvis handla om att gärningen varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, att den avsett ett betydande värde eller att den utgjort led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Som berörs i avsnitt 3.4.2 kan en kvalifikationsgrund ibland överlappa eller likna en sådan omständighet som enligt 29 kap. 2 § brottsbalken ska beaktas som försvårande vid bedömningen av brottslighetens straffvärde. Vi återkommer till relationen mellan gradindelningen och straffvärdebedömningen i avsnitt 4.5.2.

Kvalifikationsgrunder som anges i anslutning till en viss brotts-typ ska ses enbart som vägledande exempel. Det betyder att det inte är nödvändigt att kvalificera brottet som grovt när någon av de angivna omständigheterna föreligger. Å andra sidan är det inte heller uteslutet att bedöma brottet som grovt när omständigheterna inte är för handen. En samlad bedömning måste alltid göras. För att ett brott ska bedömas som grovt bör det emellertid i princip krävas att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i lagens exemplifiering.⁴⁷ Legalitetsskäl talar också för att domstolen bör vara försiktig med att döma för grovt brott med hänvisning enbart till en enskild omständighet som saknar stöd i bestämmelsens uppräknings.⁴⁸

⁴⁴ Se NJA 2017 s. 1129 p. 6, NJA 2018 s. 378 p. 15, NJA 2018 s. 634 p. 9 och NJA 2019 s. 553 p. 10.

⁴⁵ Se NJA 2011 s. 89 p. 11, NJA 2017 s. 1129 p. 6 och NJA 2018 s. 574 p. 20.

⁴⁶ Se t.ex. NJA 2018 s. 378 p. 16. Ett undantag utgör olovlig körning, där tidigare lagföring för detta brott normalt medför att brottet bedöms som grovt.

⁴⁷ Se bl.a. NJA 2018 s. 378 p. 17, NJA 2018 s. 634 p. 10, och NJA 2019 s. 492 p. 18.

⁴⁸ Se NJA 2016 s. 1143 p. 17.

4.5.2 Relationen till straffvärdebedömningen

Den grundläggande bestämmelsen om straffvärde finns i 29 kap. 1 § brottsbalken. Som redovisats i avsnitt 3.4.2 framgår av paragrafens första stycke att straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vilka omständigheter som ska ligga till grund för straffvärdebedömningen framgår av paragrafens andra stycke. Härutöver anges i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken vissa försvårande och förmildrande omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för den särskilda brottstypen, ska beaktas vid bedömningen.

Vid gradindelade brott är, som nämnts ovan, varje grad att se som en egen brottstyp med en särskild straffskala. Av hänvisningen i 29 kap. 1 § brottsbalken till den för brottet tillämpliga straffskalan följer således att gradindelningen i princip måste ske före straffvärdebedömningen.⁴⁹

Det råder emellertid ett nära samband mellan gradindelning och straffvärdebedömning. Som huvudregel bör således ett brott av normalgraden ha ett lägre straffvärde än ett brott som är att anse som grovt. Som utvecklats i avsnitt 3.3.4 föreligger dock inte någon fullständig överensstämmelse mellan de båda bedömningarna. För att en viss omständighet ska kunna påverka gradindelningen förutsätts det i och för sig att den är ägnad att påverka straffvärdet, men vissa omständigheter som är av betydelse för straffvärdet saknar betydelse vid gradindelningen. Det som har betydelse för placeringen av ett brott i en viss svårhetsgrad är i första hand omständigheter av objektivt slag. Även gärningsmannens avsikter och motiv samt graden av skuld kan visserligen tillmätas betydelse, men sådana faktorer spelar i allmänhet inte lika stor roll som de objektiva omständigheterna.⁵⁰

Trots att de båda bedömningarna således görs med tillämpning av delvis skilda kriterier kan gradindelningen – i vart fall i mer svårbedömda fall – inte göras utan att det sker en värdering av hur allvarlig brottsligheten är. Den samlade bedömning som alltid måste göras kommer alltså ytterst – med reservation för de faktorer som påverkar straffvärdet men saknar betydelse för gradindelningen – att bygga på en värdering av om straffvärdet i det enskilda fallet med beaktande

⁴⁹ Se bl.a. NJA 2011 s. 89 p. 9, NJA 2018 s. 574 p. 19 och NJA 2019 s. 492 p. 17.

⁵⁰ Se bl.a. NJA 2018 s. 378 p. 16.

av förekommande kvalifikationsgrunder är sådant att det är motive-
rat att döma för grovt brott.⁵¹

Av det anförda följer att det inte är uteslutet att redan vid grad-
indelningen väga in faktorer som annars främst påverkar straffvärdet
och som saknar direkt anknytning till de grundläggande rekvisiten
för brottet. Vissa av de försvårande och förmildrande omständigheter
som anges i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken kan således få betydelse
även vid gradindelningen. Detta gäller särskilt när det i lagtexten inte
anges några särskilda kvalifikationsgrunder till ledning för bedöm-
ningen av till vilken svårhetsgrad ett brott är att hänföra. I dessa fall
blir därför sambandet mellan gradindelning och straffvärdebedöm-
ning ännu tydligare.⁵²

Om en viss omständighet har åberopats för att placera brottet i
en högre svårhetsgrad bör den, som nämnts i avsnitt 3.4.2, normalt
inte också beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen inom
ramen för det allvarligare brottets straffskala. Ett sådant dubbel-
beaktande skulle nämligen strida mot proportionalitetsprincipen och
allmänna rättviseföreställningar.⁵³ Endast om det finns ett s.k. över-
värde, dvs. att omständigheten inte kan anses tillräckligt beaktad
genom gradindelningen, kan den tillmätas betydelse också vid straff-
mätningen.

4.5.3 Relationen till konkurrensfrågan

Gradindelningen hänger också nära samman med frågan om vilka
och hur många brott som den tilltalade ska dömas för. Sambandet
mellan de båda bedömningarna kan dock se något olika ut beroende
på vilken konkurrenssituation som är för handen.

Vid likartad konkurrens (se avsnitt 4.2) kan *antalsräkningen på-
verka gradindelningen*. Om domstolen kommer fram till att det är fråga
om flera brott kan det ligga nära till hands att rubricera vart och ett
av dessa som brott av normalgraden. Om samma brottslighet i stället
anses som ett enda brott kan det vara mera naturligt att rubricera
detta som grovt.⁵⁴ Som exempel kan nämnas det fallet att någon har
gjort sig skyldig till flera tillgrepp i en följd. Om domstolen – med

⁵¹ Se NJA 2019 s. 492 p. 19.

⁵² Se NJA 2017 s. 1129 p. 8, NJA 2019 s. 492 p. 19 och NJA 2019 s. 553 p. 11.

⁵³ Se Ågren, Brottsbalk (1962:700) 29 kap. 2 §, avsnitt 2.3, Lexino 2020-10-27 (JUNO).

⁵⁴ Se NJA 2018 s. 378 p. 10.

tillämpning av de kriterier som gäller vid bestämmandet av brottsenhet – kommer fram till att förfarandet utgör endast ett brott, kan den totala omfattningen av brottsligheten leda till att brottet bedöms som grovt. Om förfarandet i stället anses innefatta flera brott, kan den mer begränsade skadan av varje enskilt tillgrepp i stället medföra att dessa bedöms som normalgradsfall.

En situation, som kan vara särskilt svårbedömd, är när det rör sig om en serie likartade och systematiskt begångna brott. Denna situation aktualiseras framför allt vid vissa former av förmögenhetsbrott, men också i andra fall. Frågan kan då inställa sig om det är möjligt att lägga samman de olika och i sig brottsliga gärningarna till en brottsenhet och placera dem i en högre svårhetsgrad. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 4.6.2 och 4.6.5. I detta sammanhang ska endast understrykas att det inte möjligt att först, med hänvisning till gärningarnas omfattning eller systematik, bestämma att brottsligheten ska betraktas som grov, för att därefter ta ställning till hur många brott det rör sig om. Vid likartad konkurrens går antalsräkningen således före gradindelningen.⁵⁵

I andra konkurrenssituationer (se avsnitt 4.3 och 4.4.) kan *gradindelningen inverka på om ett brott ska konsumeras* av ett annat. Om utförandet av det ena brottet är en omständighet som gör att det andra brottet bedöms som grovt kan det, som nämnts i avsnitt 4.3.1 och 4.4, nämligen medföra att det lindrigare brottet ska anses subsidiärt till eller medbestraffad med det grova brottet. Har t.ex. ett bedrägeri rubricerats som grovt för att gärningspersonen använt sig av en förfalskad handling döms normalt endast för det grova bedrägeriet, och således inte också för brukande av falsk urkund.⁵⁶

Placeringen av ett av brotten i en högre svårhetsgrad kan emellertid också få den motsatta följden, dvs. att konsumtion inte ska ske. Så kan bl.a. bli fallet när vart och ett av brotten därmed blir att hänföra till en så pass sträng straffskala att det inte kan anses föreligga något subsidiaritetsförhållande mellan brotten eller annars skäl för att betrakta en del av brottsligheten som medbestraffad. En situation av detta slag berördes i det ovan nämnda rättsfallet NJA 2019 s. 553 som gällde förhållandet mellan människorov och misshandel.

⁵⁵ Se Ulväng, 2013, s. 277.

⁵⁶ Förövandet av ett brott kan dock medföra att ett annat brott rubriceras som grovt utan att det innebär att det förstnämnda brottet ska konsumeras, se t.ex. förhållandet mellan ringa narkotikabrott, olika former av trafikbrottslighet och grovt vållande till annans död i NJA 2012 s. 79.

Av det fallet framgår att mindre eller måttligt allvarliga hot- och våldshandlingar som ingår i själva bemäktigandet vid ett människorov normalt konsumeras av det senare brottet, medan särskilt allvarliga våldshandlingar som representerar ett påtagligt straffvärde, såsom grov misshandel, inte gör det.

4.6 Särskilt om systematisk brottslighet

4.6.1 Systematisk brottslighet

Att viss brottslighet har utövats systematiskt kan beaktas på olika sätt och i olika sammanhang. I praxis har brottslighetens systematik ibland ansetts utgöra skäl för att betrakta flera i sig brottsliga gärningar som ett enda brott. Med andra ord kan detta förhållande under vissa omständigheter tänkas påverka antalsräkningen. Att brottsligheten har utövats systematiskt anges dessutom vid gradindelade brott inte sällan som ett kvalificerande rekvisit för en gradhöjning. Brottslighetens systematiska karaktär kan också beaktas inom sådana kvalifikationsgrunder som går ut på att gärningen har varit av särskilt farlig art. Ett systematiskt tillvägagångssätt förekommer därutöver som en allmän straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken.

Systematisk brottslighet är inte något enhetligt begrepp. Som regel avses emellertid att det är fråga om brott som upprepas på ett likartat sätt. Det krävs också i allmänhet att brottsligheten har föregåtts av planering eller att gärningsmannen använder en särskild metod för att begå brotten. De vanligaste sätten att beskriva systematisk brottslighet tar sikte på mängden brott, att samma beteende upprepas och att brotten följer en uppgjord plan eller föregås av noggranna förberedelser.⁵⁷

Av det anförda följer att enbart det förhållandet att det rör sig om ett upprepat, likartat förfarande normalt inte är tillräckligt för att brottsligheten ska betraktas som systematisk. Jämfört med annan seriebrottslighet kännetecknas systematisk brottslighet således av något ytterligare moment (såsom en särskild metod, en uppgjord plan eller noggranna förberedelser) som binder samman brottsligheten.⁵⁸

⁵⁷ Se NJA 2018 s. 634 p. 14 samt jfr SOU 2013:85 s. 116 och 126 och Ds 2019:1 s. 63.

⁵⁸ Jfr prop. 2020/21:52 s. 78.

4.6.2 Systematik som skäl för att betrakta flera gärningar som ett brott

Frågan om den som har överträtt samma straffbud flera gånger ska anses ha gjort sig skyldig till ett eller flera brott avgörs, som utvecklats i avsnitt 4.2.1 och 4.2.2, genom avgränsningen av vad som utgör en respektive flera brottsenheter. Även om kriterierna för hur brottsenheten avgränsas skiljer sig åt för olika brottstyper är huvudregeln att en färdig brottsenhet föreligger så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är uppfyllda.

Framför allt vissa former av förmögenhetsbrott begås emellertid inte sällan i ett sådant sammanhang och med sådan intensitet att det kan framstå som mer naturligt att betrakta samtliga gärningar i serien som ett och samma brott. Därför har det i praxis ibland ansetts befogat att frånga principerna för hur brottsenheten normalt avgränsas vid dessa brottstyper och i stället lägga samman gärningarna till ett brott, som då ofta placeras i en högre svårhetsgrad. En sådan sammanläggning har många gånger motiverats av att gärningarna utgör led i en brottslighet som utövats systematiskt.⁵⁹

Svårigheterna med att antalsräkna brott som utgör led i en systematiskt utövad brottslighet grundar sig bl.a. i att man vid bedömningen måste förhålla sig till andra gärningar i ett större sammanhang. Inte minst när systematiken ingår som ett kvalificerande rekvisit vid gradindelningen av brott kan detta ge intryck av att det är möjligt att vidga brottsenheten. Utifrån uttalanden i förarbeten och vägledande avgöranden från senare tid står emellertid klart att sådana rekvisit inte kan anses innebära någon modifiering av hur brottsenheten bestäms eller att en sammanläggning av flera i sig brottsliga gärningar annars får göras enbart på den grunden att brotten har utgjort led i ett systematiskt förfarande.⁶⁰ Undantag från gängse principer är visserligen möjliga, men det torde liksom i andra fall vanligen kräva ett nära tidsmässigt eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter.⁶¹ Även när gärningspersonen redan från början har haft en tydlig plan som inne-

⁵⁹ Se t.ex. Göta hovrätts dom den 7 mars 2012 i mål B 397-12 samt praxisgenomgången i SOU 2013:85 s. 104 f. och a.a. bilaga 2, tabell 5.4.

⁶⁰ Se NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973, NJA 2012 s. 886, NJA 2018 s. 378, NJA 2019 s. 747 och NJA 2020 s. 344 samt prop. 2016/17:131 s. 57 och prop. 2020/21:52 s. 86 f.

⁶¹ Se NJA 2018 s. 378 p. 12 och NJA 2019 s. 747 p. 19.

bär att brottsligheten begåtts i flera steg kan avsteg vara tänkbara.⁶² Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 4.6.5.

I detta sammanhang kan framhållas att några brottskonstruktioner har tillkommit delvis för att det ska vara möjligt att beakta systematiska inslag vid viss typ av brottslighet. De grova fridskränkingsbrotten, olaga förföljelse och grovt fordringsbedrägeri utgör alla exempel på sådana brottstyper. (se ovan avsnitt 4.2.3). För de grova fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse framhölls det i förarbetena att ett systematiskt upprepande av relativt lindriga gärningar sammantaget kan leda till en betydande kränkning av den utsatta personen.⁶³ I förarbetena till straffbestämmelsen om grovt fordringsbedrägeri angavs att brottslighetens systematik och samlade negativa effekter för samhället inte i tillräcklig utsträckning beaktats vid rubriceringen av brotten och inte heller fått tillräckligt genomslag vid straffmätningen.⁶⁴

Även i fråga om andra förmögenhetsbrott än grovt fordringsbedrägeri har konstruktioner övervägts för att åstadkomma en skärpt straffrättslig bedömning av systematisk brottslighet, däribland sådana som innebär en sammanläggning av flera brott.

I början av 1980-talet övervägde Förmögenhetsbrottsutredningen en regel som gick ut på att rätten – i stället för att döma för flera brott – skulle kunna döma såsom för ett brott av högre svårhetsgrad, om den sammanlagda brottsligheten med hänsyn till ekonomisk skada eller ekonomiskt värde samt övriga omständigheter uppfyllde kraven för sådant brott och det kunde antas att brottsligheten var planmässig eller vanemässig. Utredningen valde emellertid att inte föreslå någon sådan bestämmelse.⁶⁵

Senare under 1980-talet behandlade Fängelsestraffkommittén frågan om möjligheterna att döma till fängelse vid brottslighet som endast har böter i straffskalan (vilket kommittén föreslog att snatteri, numera ringa stöld, skulle ha) men som begåtts i en serie. Kommittén lade fram ett förslag som innebar att om det med hänsyn till brottens antal, svårhet och inbördes samband förelåg synnerliga skäl, skulle annan påföljd än böter få användas som gemensamt straff för flera brott enligt brottsbalken, även om endast böter finns i straff-

⁶² Se NJA 2019 s. 747 p. 23.

⁶³ Se prop. 1997/98:55 s. 76–77 och prop. 2010/11:45 s. 67–68.

⁶⁴ Se prop. 2016/17:131 s. 25.

⁶⁵ Se SOU 1983:50 s. 122 f.

skalan. Däremot avvisade kommittén tanken på att bedöma flera brott som ett grövre brott.⁶⁶

Egendomsskyddsutredningen resonerade i sitt betänkande från 2013 kring olika lösningar för hur systematiska inslag vid förmögenhetsbrott skulle kunna beaktas ytterligare. Utredningen övervägde bl.a. en generell bestämmelse om att flera förmögenhetsbrott skulle läggas samman till ett eller flera allvarigare brott. Utredningen framhöll att en sådan regel skulle underlätta bl.a. rubricering och straffmätning i vissa fall, men att det samtidigt skulle bli svårare att i förväg bedöma straffvärde och preskriptionstid. Rättssäkerhetsskäl ansågs därför tala mot en sådan ordning. Inte heller ansåg utredningen att behovet av att kunna lägga samman flera tillgreppsbrott till ett grovt brott var så framträdande att det fanns skäl att överväga en särskild bestämmelse av detta slag, bl.a. eftersom de flesta tillgreppsbrott som begås systematiskt – såsom fickstölder och inbrottsstölder – redan bedöms som grova brott. I undantagsfall borde det enligt utredningen dock inte vara uteslutet att införa nya brottskonstruktioner som gör det möjligt att avgöra vad som är ett brott på ett annat sätt än vad som är normalt för brottstypen i fråga. Utredningen föreslog också en bestämmelse som tog sikte på bedrägerier med hjälp av s.k. bluffakturor, vilket resulterade i regleringen om grovt fordringsbedrägeri.⁶⁷

Slutligen övervägdes i Ds 2019:1 om bestämmelser borde införas som gör det möjligt att lägga samman flera systematiskt begångna stölder eller hälerier till ett allvarigare brott, benämnt grov systematisk stöld respektive grovt systematiskt häleri. Sådana bestämmelser skulle, enligt vad som föreslogs i promemorian, kunna utformas med de grova fridskränkningssbrotten som förebild. Således skulle flera brott, såsom stöld eller ringa stöld, läggas samman och skapa ett nytt brott med en strängare straffskala, om vart och ett av brotten utgjort ett led i ett systematiskt förfarande. Enligt vad som framhölls i promemorian skulle en sådan reglering visserligen underlätta bl.a. straffvärdebedömningen, men kriterierna för när en sammanläggning får ske skulle samtidigt leda till betydande avgränsningssvårigheter och göra det svårt för enskilda att förutse när ett respektive flera brott har begåtts. Vidare framhölls att effektiviteten av en sådan brotts-

⁶⁶ Se SOU 1986:14 s. 114 ff.

⁶⁷ Se SOU 2013:85 s. 129–141 och prop. 2016/17:131 s. 22–36.

konstruktion kunde ifrågasättas. Mot denna bakgrund blev promemorians slutsats att övervägande skäl talade mot en sådan reglering.⁶⁸

Regeringen instämde i denna bedömning och framhöll särskilt att en brottskonstruktion, vilken innefattar brott som riktats mot olika målsäganden vid olika tillfällen, skulle leda till stora praktiska svårigheter för polis och åklagare. Dessutom skulle den innebära en risk för att gärningar i alltför stor utsträckning skulle falla utanför straffbestämmelsernas tillämpningsområde. I enlighet med vad som föreslagits i promemorian infördes i stället systematik som en ny kvalifikationsgrund för grov stöld och grovt häleri (se vidare nedan).⁶⁹

4.6.3 Systematik som kvalifikationsgrund

I flera straffbestämmelser utgör brottslighetens systematik en kvalifikationsgrund för att bedöma brottet som grovt. Grov stöld, grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott, grovt smuglingsbrott, grovt tullbrott, grov olovlig befattning med smuggelgoods samt grovt penningtvättbrott utgör alla exempel på brott där det vid bedömningen ska beaktas om gärningen ingått i eller utgjort ett ”led i en brottslighet som utövats systematiskt”.

Som nämnt i avsnitt 4.6.1 är systematisk brottslighet inte något enhetligt begrepp. Vilka krav som bör ställas på brottslighetens omfattning och utförande för att den ska anses som systematisk går alltså inte att uttala sig om generellt, utan får bedömas från fall till fall med beaktande av den aktuella brottstypens särdrag.

Som berörts ovan infördes systematik som kvalifikationsgrund för grov stöld och grovt häleri genom en lagändring 2021 som syftade till att systematiska inslag vid brottsligheten skulle få ett tydligare genomslag vid den straffrättsliga bedömningen. I propositionen uttalades att det, för att brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt, ska vara fråga om brott som upprepats på ett likartat sätt, men att det därutöver krävs något ytterligare moment. Det kan exempelvis handla om att brotten följt en brottsplan, föregåtts av noggranna förberedelser eller utförts på ett förslaget sätt eller att gärningsmannen använt sig av särskild utrustning. Vidare uttalas att kraven i detta avseende inte bör sättas alltför högt.⁷⁰

⁶⁸ Se Ds 2019:1 s. 75 ff.

⁶⁹ Se prop. 2020/21:52 s. 82 ff.

⁷⁰ Se prop. 2020/21:52 s. 112 f.

När det gäller grovt skattebrott ges i förarbetena inte någon närmare förklaring till vad systematiken kan bestå i. Däremot framhålls att mindre skatteundandraganden inte ska bedömas som grova brott enbart av den anledningen att det rör sig om ett upprepat förfarande.⁷¹ Vid såväl grovt barnpornografibrott som grovt bokföringsbrott framhålls att brottsligheten inte behöver ha utövats i organiserad form för att anses som systematisk.⁷² Systematiken vid grovt smugglingsbrott, grovt tullbrott och grov olovlig befattning med smuggelgods tar däremot sikte framför allt på införsel som kan anses vara organiserad med hänsyn till att den mängd gods som förs in gör det påkallat att det finns en organisation för såväl förvaring som distribution.⁷³ Vid grovt penningtvättbrott anges i förarbetena endast att systematiken, på samma sätt som i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, avser ett visst tillvägagångssätt som har upprepats ett flertal gånger, antingen av en ensam gärningsperson eller av flera personer i samförstånd.⁷⁴

I flera straffbestämmelser finns även kvalificerande rekvisit som exempelvis att brottsligheten ”bedrivs yrkesmässigt”, ”i större omfattning” och är av ”särskilt farlig art”, där systematiska inslag indirekt kan få visst genomslag. Grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling utgör exempel på brottstyper där nyssnämnda omständigheter utgör kvalificerande rekvisit. Domstolen har också möjlighet att beakta systematiken oavsett om detta framgår av straffbestämmelsen eller inte.

I praxis från framför allt senare år märks dock en tydlig återhållsamhet när det gäller att bedöma gradindelade brott som grova med hänvisning till att de har skett systematiskt eller föregåtts av särskild planering utan att dessa omständigheter anges som kvalifikationsgrunder i straffbestämmelsen. För att sådana förhållanden ska föranleda en gradhöjning bör det enligt HD normalt krävas att brotten har en frekvens och präglas av en förslagenhet som klart går utöver vad som gäller för annan, i och för sig upprepad och likartad, brottslighet.⁷⁵ HD har vidare uttalat att när en omständighet uttryckligen har angetts som en kvalifikationsgrund för grovt brott bör den tillmätas större betydelse för rubriceringsfrågan än när omständigheten aktualiseras enbart som en straffskärpningsgrund enligt 29 kap. 2 § 6

⁷¹ Se prop. 1995/96:170 s. 112.

⁷² Se prop. 1997/98:43 s. 98 och prop. 2004/05:69 s. 25.

⁷³ Se prop. 1999/2000:124 s. 123–124 och 146–147.

⁷⁴ Se prop. 2013/14:121 s. 113.

⁷⁵ Se NJA 2016 s. 1143 p. 25.

brottsbalken. Detta beror på att det i det förra fallet inte sällan handlar om omständigheter som ofta är för handen vid den specifika brotts-typen och som i sig medför att brottsligheten är av allvarligare beskaffenhet, t.ex. genom att den – om den är välplanerad – kan vara svårare att upptäcka.⁷⁶

Enligt HD finns det ändå skäl till restriktivitet vid bedömningen av vad som utgör ett systematiskt tillvägagångssätt även när den omständigheten utgör en särskild kvalifikationsgrund. En uppflyttning i svårhetsgrad innebär nämligen regelmässigt en repressionsökning och bör därför begränsas till de fall där omständigheterna är sådana att en ändrad rubricering framstår som motiverad.⁷⁷ Utrymmet att placera ett visst brott i en högre svårhetsgrad med hänvisning till att det ingår i ett systematiskt förfarande är enligt HD också beroende av om det finns andra försvårande omständigheter, såsom särskild förslagenhet eller inslag av organisation, och vilket straffvärde de enskilda brotten har i grunden.⁷⁸

4.6.4 Systematik som försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen

Enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ska som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet beaktas om brottet har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Systematik är alltså en omständighet som – vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp – särskilt ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen. En tillämpning av bestämmelsen får således till följd att brottet anses ha ett högre straffvärde än det annars skulle ha haft.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgades genom en lagändring 2010 (prop. 2009/10:147). I sin tidigare lydelse var bestämmelsen endast tillämplig på brott som utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll. Detta innebar att bestämmelsen inte omfattade enstaka brott, även om detta brott varit väl planlagt. Den tog inte heller sikte på brott som

⁷⁶ Se NJA 2018 s. 634 p. 19.

⁷⁷ Se a. rättsfall p. 20.

⁷⁸ Se NJA 2018 s. 378 p. 20.

förövats av en ensam person, även om det rör sig om upprepad brottslighet, utan på brottslighet med flera inblandade och som skett i organiserade former. Dessutom krävdes att den tilltalade spelat en betydande roll i den brottsliga verksamheten.⁷⁹ Efter 2010 års ändring är regeln tillämplig även på enstaka brott som föregåtts av särskild planering samt på systematisk brottslighet som begåtts genom att en gärningsman upprepat ett visst tillvägagångssätt ett flertal gånger.⁸⁰ Punkten omfattar numera också samtliga medverkande vid brotten, oavsett vilken roll de spelat i den brottsliga verksamheten. Graden av delaktighet ska dock som vanligt beaktas vid bedömningen av straffvärdet för var och en av de medverkande (jfr NJA 2003 s. 78).

Med brottslighet som har utövats systematiskt avses enligt motiven i detta sammanhang alltså sådan brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger antingen av en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd. Som ett exempel anges att någon vid upprepade tillfällen förmått annan till utbetalning av en förmån som han eller hon inte har haft rätt till. Ett annat exempel som tas upp är om flera personer rånat olika butiker eller banker och då gått till väga på ett likartat sätt vid varje tillfälle.⁸¹ Genom praxis har tydliggjorts att enbart det förhållandet att det rör sig om upprepad likartad brottslighet inte innebär att den uppfyller bestämmelsens krav på systematik. Således krävs att det föreligger ytterligare något kvalificerande moment för att bestämmelsen ska komma i tillämpning (se vidare avsnitt 4.6.1). Enligt vad som också följer av praxis ställs emellertid lägre krav på de systematiska inslagen för att dessa ska få betydelse vid straffvärdebedömningen än för att de ska medföra att brottet hänförs till en högre svårhetsgrad.⁸²

Om brottslighetens systematik har åberopats som skäl för att bedöma ett eller flera brott som grova bör denna omständighet normalt inte beaktas i skärpande riktning även vid straffmätningen inom ramen för det grova brottets straffskala (jfr ovan avsnitt 4.5.2). Tvärtom kan det – vilket vi återkommer till i avsnitt 4.6.5 och 5.6.2 – i dessa fall krävas större reduktioner vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde än vad som annars brukar göras.

⁷⁹ Prop. 1987/88:120 s. 84.

⁸⁰ Prop. 2009/10:147 s. 31.

⁸¹ Se prop. 2009/10:147 s. 43 f.

⁸² Se t.ex. NJA 2016 s. 1143, NJA 2018 s. 378 och NJA 2018 s. 634.

4.6.5 Särskilda svårigheter vid antalsräkning, gradindelning och straffvärdebedömning av systematisk brottslighet

På vilket sätt upprepad brottslighet som är systematisk till sin karaktär ska beaktas är, som framgår av redogörelsen ovan, alltså i någon mån en öppen fråga. I praxis har flera gärningar som ingått i ett systematiskt förfarande i vissa fall ansetts utgöra ett brott som då ofta rubricerats som grovt. I andra fall har samtliga brott inom ramen för ett sådant förfarande rubricerats som grova. I åter andra fall har systematiken enbart fått betydelse för straffvärdet av brotten. Frågan om hur ett systematiskt tillvägagångssätt lämpligen bör beaktas har också diskuterats ingående i doktrinen.⁸³

I tidigare lagstiftningsärenden har konstaterats att oklarheten i ovannämnda avseende riskerar att leda till en oenhetlig rättstillämpning.⁸⁴ Samtidigt har framhållits att inget tyder på att domstolarna åsidosätter likabehandlings- eller proportionalitetsprinciperna vid straffmätningen av flerfaldiga förmögenhetsbrott. Tvärtom kan strävan efter att åstadkomma ett resultat som överensstämmer med dessa principer snarast framstå som ett skäl för att i vissa fall välja en särskild konkurrenslösning.⁸⁵

Något som försvårar bedömningen av äldre praxis – och som möjligen i sig också bidragit till att denna varit spretande – är att domstolarna tidigare inte varit ålagda att i domslutet ange hur många brott av ett visst slag som förövats. Inte heller har detta alltid framgått av domskälen. Där förekommer nämligen inte sällan begrepp såsom ”förfarandet” eller ”brottsligheten”, vilka kan användas för att beskriva såväl enkel som flerfaldig brottslighet. I vissa fall har domstolen också missvisande talat om ett brott när det i själva verket varit fråga om flera brott.⁸⁶

⁸³ Se bl.a. replikskifte mellan Sunnqvist och Ulväng i SvJT 2011 s. 495, Sammanläggning av flera systematiskt begångna brott till ett grovt brott, SvJT 2011 s. 1 036, Sammanläggning av flera systematiskt begångna brott till ett grovt brott – en replik, SvJT 2012 s. 58, Sammanläggning av flera systematiskt begångna brott till ett grovt brott – en kort kommentar och SvJT 2012 s. 62, Sammanläggning av flera systematiskt begångna brott till ett grovt brott – slutreplik.

⁸⁴ Se SOU 2013:85 s. 123 och Ds 2019:1 s. 67 f.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Jfr Ulväng, 2013, s. 210, Asp & Ulväng, s. 469, SOU 2013:85 s. 99 och Ds 2019:1 s. 43 f.

I och med att ett en ny version av domstolarnas it-stöd driftsattes 2014⁸⁷ blev tingsrätterna emellertid tvungna att i domslutet ange hur många fall av ett visst brott som det döms till ansvar för.⁸⁸ Genom denna förändring har frågor om antalsräkning och de särskilda svårigheter som denna bedömning kan vara förenad med vid systematisk brottslighet fått en ökad uppmärksamhet i praxis.

Ett grundläggande problem när det handlar om upprepade och systematiskt begångna brott är att en rimlig värdering av brottsligheten svårigen låter sig göras utan att man markant avviker från de principer som normalt gäller för antingen antalsräkningen eller straffvärdebedömningen. Detta gäller särskilt vid gradindelade brott där brottslighetens systematiska karaktär utgör eller kan beaktas inom ramen för en kvalifikationsgrund för grovt brott. Som utvecklats i avsnitt 4.6.2 har det i sådana fall förekommit att flera i sig brottsliga gärningar sammanförs till ett brott som sedan placeras i en högre svårhetsgrad. Med en sådan lösning kan de systematiska inslagen i brottsligheten ges ett tydligt genomslag samtidigt som påföljden inte blir orimligt sträng. Detta förutsätter emellertid ofta att brottsligheten vidgas på ett sätt som inger betänkligheter bl.a. med avseende på medverkan till brott och preskription samt från legalitetssynpunkt (se ovan avsnitt 4.2.1). Som tidigare nämnts har man i senare års praxis och förarbeten därför förhållit sig avvisande till en sådan tillämpning (se ovan avsnitt 4.6.2).

Om utgångspunkten således är att det i den angivna situationen ska dömas för flera brott inställer sig emellertid frågan hur en kvalifikationsgrund som tar fasta på det systematiska i förfarandet ska tillämpas i relation till en sådan brottsserie. Eftersom det i de fall där brotten är likartade sällan är ett alternativ att rubricera de i serien ingående brotten på olika sätt, blir det för domstolen ett val mellan två alternativ som ger helt olika utgångspunkter för straffmätningen. Antingen blir resultatet en lång rad brott av normalgraden eller en lång rad grova brott. Detta medför ofrånkomligen – och oavsett vilken väg man går – att det uppstår påtagliga tröskeffekter som sedan måste hanteras av domstolarna på ett eller annat sätt.⁸⁹

⁸⁷ Sveriges Domstolars it-stöd "Vera", version R15 som driftsattes den 14 maj 2014.

⁸⁸ I domstolarnas rapporteringskyldighet till det s.k. RI-systemet ingick dock även tidigare att rapportera hur många fall av ett visst brott som det döms till ansvar för, men denna information var då inte synlig i domslutet.

⁸⁹ Se prop. 2020/21:52 s. 86 f. och Lagrådets yttrande i bilaga 8 till nämnda prop. samt där angivna hänvisningar.

Som exempel kan nämnas det fallet att någon gör sig skyldig till ett tiotal stöldbrott som vart och ett avser ett värde om några tusenlappar. Om varje sådant brott skulle bedömas som grovt enbart därför att det ingick i ett systematiskt förfarande skulle det påverka det totala straffet avsevärt. Det beror på att minimistraffet för de grova brotten ofta ligger relativt högt (i stöldfallet sex månaders fängelse) och att det blir fråga om en form av dubbelräkning; genom att flerbrottsligheten får påverka både antalsräkningen och gradindelningen blir resultatet en genomgripande omvärdering av den samlade brottsligheten.⁹⁰ Om brotten i stället rubriceras som stölder av normalgraden finns – bl.a. på grund av de reduktioner som görs vid straffmätningen av flerfaldig brottslighet – å andra en risk för att de systematiska inslagen inte får ett tillräckligt genomslag. Framför allt om domstolen stannar vid den förra lösningen, men också vid den senare, får någon form av justering göras vid den efterföljande straffvärdebedömningen. Med andra ord måste gängse straffmätningens principer ofta frångås, så att slutresultatet på ett adekvat sätt speglar brottslighetens allvar.

Frågan om hur den nu behandlade problematiken bör hanteras har berörts i ett antal rättsfall från senare år.⁹¹ Som redan framgått kan HD där sägas ha anvisat ett restriktivt förhållningssätt när det gäller att bedöma ett brott som grovt på den grunden att det utgjort led i en brottslighet som utövats systematiskt. Ett sådant förhållningssätt – som förvisso endast delvis löser den beskrivna problematiken – har förordats också i doktrinen.⁹² Därvid har framhållits att om domstolen överväger att rubricera brotten i en brottserie som grova, men når slutsatsen att rubriceringen inte kan återspeglas i straffvärdebedömningen, bör man i första hand fråga sig om inte brotten bör placeras i en lägre svårhetsgrad. Såsom HD konstaterat i nyssnämnda rättsfall kan brottslighetens systematiska karaktär nämligen oftast beaktas tillräckligt inom ramen för den straffskala som gäller för brott av normalgraden. Det gäller särskilt som det, enligt 26 kap. 2 § brottsbalken, vid flerfaldig brottslighet är möjligt att överskrida straffmaximum för de enskilda brotten. Vid flerfaldig brottslighet är det således i regel naturligt att systematiken främst ges betydelse när straffvärdet av den samlade

⁹⁰ Jfr Ulväng, 2013, s. 263.

⁹¹ Se NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973, NJA 2012 s. 886, NJA 2018 s. 378, NJA 2018 s. 634, NJA 2019 s. 747 och NJA 2020 s. 344. Jfr dock prop. 2020/21:52 s. 113.

⁹² Se Ulväng, SVJT 2011 s. 1036 på s. 1049.

brottsligheten bestäms.⁹³ Hur denna bedömning bör göras behandlas närmare i kapitel 5 (se särskilt avsnitt 5.6.2).

⁹³ Se särskilt NJA 2018 s. 378 p. 19–21.

5 Påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet

5.1 Inledning

Att någon vid samma tillfälle ska dömas för flera brott är mycket vanligt. I Sverige, och i många andra länder, medför flerfaldig brottslighet att det utdömda straffet blir mildare än summan av de straff som skulle dömts ut för vart och ett av brotten om de hade bedömts oberoende av varandra. I den rättspolitiska diskussionen har man därför ibland talat om att den som gör sig skyldig till flera brott får ”mängdreduktion” eller ”mängdrabatt”. I detta kapitel går vi igenom de principer som ligger till grund för denna ordning, liksom bakgrunden till den nuvarande regleringen. Vi går också närmare in på hur påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet går till enligt gällande rätt och avslutar med en redogörelse för vilka överväganden som tidigare har gjorts i fråga om hur man kan få till stånd en skärpt straffrättslig bedömning.

5.2 Flerfaldig brottslighet eller återfall?

Med flerfaldig brottslighet avses att en person vid samma tillfälle döms till ansvar för fler än ett brott. Enligt gällande rätt ska domstolen då som huvudregel bestämma en gemensam påföljd för brotten med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Som nämnts ovan leder detta normalt till att det utdömda straffet blir lägre än summan av de straff som skulle ha skulle dömts ut för vart och ett av brotten sedda för sig. Detta följer av den s.k. asperationsprincipens tillämpning.

Om någon döms för ett brott och därefter gör sig skyldig till ny brottslighet är det i stället fråga om ett återfall i brott. Det förhållandet att det nya brottet utgör ett återfall betraktas som en försvårande omständighet vid påföljdsbestämningen och kan leda till att den dömda får en strängare påföljd än en förstagångsbrottsling som begått motsvarande brott.

Skillnaden mellan flerfaldig brottslighet och återfall kan något förenklat sägas bestå i att det vid återfall har meddelats en dom mellan brotten medan så inte är fallet vid flerfaldig brottslighet.

Något om grundtankarna bakom ordningen med återfallsskärpning

Det finns olika förklaringsmodeller till varför påföljden bör skärpas för ett brott på grund av den tilltalades tidigare brottslighet. Enligt en uppfattning ökar själva klandervärdheten av den brottsliga handlingen genom att gärningsmannen tidigare har gjort sig skyldig till brott. Synsättet kan delvis botten i att gärningsmannens ovilja – eller olydnad – att rätta sig efter lagen gör honom eller henne mer klandervärd. Andra synsätt är att rättssystemet genom ett strängare påföljdsval för den som återfaller i brott kan uppnå en individuell avskräckning eller större inkapaciteringseffekter. Det är också vanligt att allmänpreventiva skäl åberopas som grund för en strängare bedömning av återfallsbrottslighet.¹

Ytterligare ett synsätt innebär att återfallsskärpning vid påföljdsvalet kan inordnas i en privilegieringsmodell som bygger på en toleransteori. Det innebär att det bör finnas en viss förståelse från samhällets sida den första gången någon begår ett brott (det är mänskligt att fela) och att det finns skäl att anta att den person som har begått ett brott kan ta till sig det klander som domen uttrycker. Vid återfall i brott avtar toleransen successivt och en mer ingripande påföljd väljs.²

Oavsett vilken förklaringsmodell som godtas kan konstateras att flerfaldig brottslighet och återfall i brott hanteras på diametralt motsatta sätt. Medan flerfaldig brottslighet i praktiken innebär att den tillkommande brottsligheten bestraffas mildare, leder återfallet till att den nya brottsligheten påkallar ett strängare straff.

¹ Se bl.a. Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 245.

² Se bl.a. a.a. s. 43 f. och s. 245 samt prop. 1987/88:120 s. 52.

5.3 Allmänna principer för påföljdsbestämning vid flerfaldig brottslighet

5.3.1 Gemensamt straff – separata straff – kollektivt straff

När en tilltalad ska dömas för flera brott uppkommer frågan hur denna situation ska hanteras i påföljdshänseende. Från rent principiella utgångspunkter finns ett antal tänkbara modeller.

I Sverige tillämpas sedan länge principen om gemensamt straff. Principen innebär att den som vid samma tillfälle döms för flera brott som huvudregel ska få endast en påföljd, som då kommer att omfatta samtliga brott. Detta förutsätter att domstolen gör en gemensam straffmätning för den samlade brottsligheten. Straffet måste vidare mätas ut i ett enhetligt värde inom ramen för en gemensamt konstruerad straffskala. Vi återkommer nedan till vilka principer som kan aktualiseras när den samlade brottslighetens straffskala respektive straffvärde ska fastställas.

Ett alternativ till att bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten skulle kunna vara att döma till en separat påföljd för varje brott. Med en sådan modell förflyttas emellertid hela konkurrensproblematiken till verkställighetsnivån. I länder där en sådan modell tillämpas inställer sig nämligen frågan om de utdömda påföljderna ska verkställas seriellt, dvs. i följd efter varandra, eller parallellt. Vid seriell verkställighet kommer de olika påföljderna att adderas till varandra, varvid det totala faktiska straffet riskerar att bli oskäligt hårt. Dessutom kan påföljder som är utdragna i tiden och som innehåller alltför blandade inslag även leda till andra olägenheter, såsom mycket komplicerade verkställighetsformer. Vid parallell verkställighet kommer det svåraste straffet ofta att innebära att de övriga straffen konsumeras, varigenom det totala faktiska straffet i stället kan bli för lindrigt. För svenskt vidkommande har denna modell därför inte ansetts lämplig.³

En annan modell, som liksom principen om gemensamt straff, försöker avvärja de negativa konsekvenserna av ett renodlat system med separata straff, kan benämnas *kollektivt straff*. Denna modell används i olika varianter i bl.a. Tyskland och England (se vidare kapitel 6) och tillämpades även tidigare i Sverige. Modellen innebär att påföljdsbestämningen görs i en trestegsprocess. Domstolen tar först

³ Se Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 549 f. och Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 123 ff.

ställning till påföljdsfrågan för respektive brott och väger därefter samman straffen för de skilda brotten. Avslutningsvis, och som ett tredje steg, gör domstolen en bedömning av slutresultatet och modifierar det om det framstår som olämpligt. Den främsta skillnaden mot ordningen med gemensamt straff ligger alltså i att det vid kollektivt straff som utgångspunkt görs en separat påföljdsbestämning för varje brott. Även i de system där kollektivt straff tillämpas gäller dock normalt att verkställigheten ska ske i en och samma straffform. I de flesta sådana system läggs vidare vikt vid sambandet mellan de aktuella brotten, varvid man använder sig av en uppdelning mellan s.k. ideal- och realkonkurrens. Detta kan innebära att seriell verkställighet tillämpas i vissa fall och parallell verkställighet i andra. Som vi återkommer till i avsnitt 5.4 användes uppdelningen mellan ideal- och realkonkurrens tidigare även i svensk rätt.⁴

5.3.2 Absorption – kumulation – asperation

Även de modeller som i olika rättsordningar används vid straffmätning av flerfaldig brottslighet – och som i mångt och mycket hänger samman med vilken övergripande påföljdsmodell som valts – bygger på ett antal olika bakomliggande principer.

En variant är att låta det brott som bör föranleda det strängaste straffet i sammanhanget avse även de övriga brott som den tilltalade ska dömas för. Denna modell brukar kallas för konsumtion eller *absorption*. Straffvärdet av det svåraste brottet absorberar då straffvärdet av de övriga.⁵ Om den tilltalade ska dömas för exempelvis en grov misshandel och ett narkotikabrott där straffvärdena för brotten sedda var för sig motsvarar fängelse i ett år och sex månader respektive sex månader leder en tillämpning av absorptionsprincipen således till att straffet mäts ut till ett år och sex månaders fängelse.

En annan möjlighet är att lägga ihop straffvärdet av de olika brotten. Rör det sig exempelvis om tre inbrottsstölder med ett straffvärde som motsvarar fängelse i ett år vardera skulle den samlade brottslighetens straffvärde motsvara fängelse i tre år. Man brukar här tala om *kumulation*.⁶

⁴ Se Ulväng, s. 127 f.

⁵ Se Borgeke & Forsgren, s. 197 och Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 554.

⁶ Ibid.

Det tredje alternativet är en kombination eller mellanvariant av de två andra modellerna. Utgångspunkten för bedömningen blir då det brott som har det högsta straffvärdet och till detta läggs sedan en del av straffvärdet av de andra brotten. Denna princip, som brukar kallas *asperationsprincipen*, är den som tillämpas i svensk rätt.⁷ Hur stor del av straffvärdet av den tillkommande brottsligheten som ska läggas till det svåraste brottet ger asperationsprincipen inte svar på. Men om man återvänder till exemplet med de tre inbrottsstölderna skulle man exempelvis kunna tänka sig att principen tillämpas så att det samlade straffvärdet bestäms till två år.

De nämnda principerna har aktualitet både på det abstrakta och det konkreta planet. Förutom bedömningen av det konkreta straffvärdet kan de alltså ligga till grund för straffskalornas utformning (det abstrakta straffvärdet). I det senare fallet innebär kumulation att straffmaximum för den samlade brottsligheten är lika med summan av straffmaxima för alla förövade brott. Absorption betyder att tillgängligt straffmaximum är identiskt med straffmaximum för det svåraste av brotten. Och asperation utgör – liksom när det gäller den konkreta straffvärdebedömningen – ett mellanting mellan de andra två principerna. Ett exempel på hur asperation fungerar på straffskalenivå ger regleringen i 26 kap. 2 § brottsbalken.⁸ Vi återkommer till denna bestämmelse i avsnitt 5.6.1.

Även om det ter sig naturligt att tillämpa samma princip vid den konkreta straffmätningen som vid utformningen av straffskalor är detta ingen nödvändighet. Exempelvis kan man tänka sig en modell där den gemensamma straffskalan bygger på asperationsprincipen, medan straffmätningen inom denna så långt möjligt görs genom en kumulation av straffvärdet för varje brott. Man kan också tänka sig att den gemensamma straffskalan konstrueras enligt absorptionsprincipen, medan asperationsprincipen tillämpas vid den konkreta straffmätningen.⁹ Som redan framgått gäller i svensk rätt dock asperationsprincipen både på abstrakt och konkret nivå.

⁷ Ibid.

⁸ Se Jareborg, *Straffmätning vid flerfaldig brottslighet*, SvJT 1999, s. 264–280, på s. 268 f.

⁹ Jfr Ulväng, s. 167 f.

5.4 En historisk tillbakablick¹⁰

Från 1864 års strafflags ikraftträdande fram till 1938 års reform av den lagens bestämmelser om sammanträffande av brott (prop. 1938:191), tillämpades i svensk rätt olika principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet beroende på om det var fråga om s.k. real- eller idealkonkurrens.

Realkonkurrens förelåg om domstolen konstaterade att brotten begåtts genom olika handlingar. I ett sådant fall skulle domstolen bestämma ett särskilt straff för varje brott och därefter addera dem med varandra enligt kumulationsprincipen. Konstruktionen är närmast jämförbar med den som ovan benämnts kollektivt straff, men till skillnad från de system som i dag använder den straffformen fanns i den äldre svenska rätten inte något krav på att straffmätningen skulle avslutas med en helhetsbedömning. Däremot begränsades straffkumulationen av en särskild bestämmelse som föreskrev att det sammanlagda straffet inte fick överskrida det högsta av de konkret utmätta straffen med mer än två år. Straffreduktion medgavs således först om den samlade brottsligheten var så omfattande att straffmätningen nådde upp till straffmaximum. Efter denna punkt blev gärningspersonen å andra sidan immun mot ytterligare bestraffning.

Om de olika brotten däremot ansågs vara begångna genom en och samma handling förelåg *idealkonkurrens*. I det fallet skulle domstolen inte bestämma ett särskilt straff för varje brott, utan i stället döma ut en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Absorptionsprincipen tillämpades för att konstruera en gemensam straffskala, vilket innebar att straffet inte fick överskrida straffmaximum för det svåraste brottet. Vid straffmätningen utgick man från det svåraste brottet och betraktade övriga brott såsom försvårande omständigheter. Reduktionens storlek berodde på hur nära förbundna de olika brotten var.

Vid sidan av ideellt och reellt konkurrerande brott fanns ytterligare en konkurrensform, s.k. *fortsatt brott*. Konstruktionen utgjorde ett specialfall av realkonkurrens och avsåg den situationen att brotten i och för sig hade förövats genom olika handlingar men det fanns ett nära samband mellan dem. Sambandet kunde bestå i ett gemensamt syfte, angrepp mot samma objekt eller enhet i tid och rum. När det

¹⁰ Avsnittets innehåll bygger på Ulväng, s. 130 ff., Jareborg, s. 264 ff., Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 554 ff., SOU 2012:34 band 3, s 274 ff. och SOU 1937:24 s. 44 ff.

var fråga om fortsatt brott skulle motsvarande bestraffningsregler som gällde vid idealkonkurrens tillämpas.

Uppdelningen i real- och idealkonkurrens var inte problemfri och systemet utsattes efter hand för stark kritik. Ett grundläggande problem bestod i svårigheten att fastställa vad som utgjorde en handling och, följaktligen, vilken bestraffningsprincip som skulle tillämpas. Systemet innebar också svårigheter att bedöma när det förelåg ett sådant samband som – trots att det var fråga om olika gärningar – motiverade att tillämpa en absorptionsprincip. Osäkerheten kring dessa frågor gjorde rättstillämpningen oförutsebar och innebar att intresset av likabehandling äventyrades.

Det andra grundläggande problemet var att det var svårt att motivera varför så vitt skilda bestraffningsprinciper skulle användas beroende på om brotten begåtts genom en eller flera handlingar (eller på hur sambandet mellan de olika brotten såg ut). I den utredning som föregick reformen av konkurrensreglerna (SOU 1937:24) konstaterades att absorptionsprincipen vid ideellt konkurrerande brott och vid fortsatt brott begränsade straffskalan i sådan utsträckning att den ibland inte räckte till för att mäta ut ett adekvat straff för den samlade brottsligheten. I dessa fall ledde regleringen således till överdrivna straffreduktioner och följaktligen till alltför lindriga straff. Vid reellt konkurrerande brott kunde en tillämpning av kumulationsprincipen tvärtom leda till alltför stränga resultat, ibland så till den grad att straffet omedelbart ansågs behöva sättas ned nådevägen endast på den grunden att lagstiftningen inte möjliggjorde att ett skäligt totalstraff utmättes. Samtidigt kritiserades den vid realkonkurrens tillämpliga tvåårsgränsen, bl.a. av det skälet att gärningspersonen sedan gränsen uppnåtts blev immun mot ytterligare bestraffning.

Sammanfattningsvis uppfattades alltså ordningen med en uppdelning mellan reellt och ideellt konkurrerande brott som svårtillämpad samtidigt som den kumulation eller absorption som följde av respektive konkurrensform kunde leda till olämpliga resultat. Kritiken ledde fram till att man genom 1938 års reform övergav distinktionen mellan ideellt och reellt konkurrerande brott. I stället infördes principen om gemensamt straff såsom en allmän bestraffningsprincip för alla former av flerfaldig brottslighet. Straffskalan för den samlade brottsligheten skulle nu konstrueras utifrån asperationsprincipen och straffmätningen ske inom ramen för denna. Denna ordning har

därefter upprätthållits, även om regelverkets närmare utformning och tillämpning givetvis förändrats över tid.

De regler som i dag gäller vid påföljdsbestämningen av flerfaldig brottslighet fick väsentligen sin nuvarande utformning genom 1989 års påföljdsreform (se avsnitt 3.2.2). Reformen innebar, såvitt här är av intresse, att reglerna i 29 och 30 kap. brottsbalken infördes, samtidigt som bestämmelsen i 26 kap. om hur straffskalan konstrueras när fängelse används som gemensamt straff i huvudsak fick det innehåll den har i dag. Frågan om påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet har dock fortsatt varit omdiskuterad och inte heller det nuvarande systemet har undgått kritik. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.7.

5.5 Grunderna för asperationsprincipens tillämpning

Som framgått av det föregående har asperationsprincipen – som alltså ger upphov till det fenomen som brukar beskrivas som mängdrabatt – tillämpats länge i svensk rätt. Som också nämnts tidigare, och som utvecklas närmare i kapitel 6, är asperationsprincipen eller liknande straffmättningsmodeller huvudregeln även i flera andra länder. I svensk doktrin har i huvudsak fyra grunder anförts till stöd för principens tillämpning.

Humanitet

För det första tillgodoser asperationsprincipen kravet på humanitet i straffskipningen (se avsnitt 3.2.4). Av humanitetsprincipen följer att den allmänna repressionsnivån bör hållas måttlig och rimlig och – följaktligen – att det måste ställas upp gränser för hur ingripande ett straff totalt sett kan bli. Med andra ord måste det även vid flerfaldig brottslighet finnas ett absolut straffmaximum. Detta medför i sin tur att straff inte kan mätas ut genom en obegränsad kumulation.¹¹

¹¹ Jfr Jareborg, s. 277 f., Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 557, Borgeke & Forsgren, s. 202, Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2020, version 6, JUNO), s. 122, Ulväng, s. 257 f. och Almkvist, Straffvärdebedömningar vid flerfaldig brottslighet, ur antologin Teori och politik – straffrätt i omvandling, Red: Andreas Anderberg, Dennis Martinsson & Erik Svensson, 2022, s. 21.

Relativ proportionalitet

För det andra anses tillämpningen av asperationsprincipen nödvändig för att upprätthålla *relativ proportionalitet*. Som berörts i avsnitt 3.2.3 tar den för påföljdsbestämningen centrala proportionalitetsprincipen i första hand sikte på att straffen ska vara proportionella i relativ mening, dvs. att de ska spegla brottslighetens allvar i förhållande till andra brott. Vid flerfaldig brottslighet blir det fråga om att jämföra dels olika brottskombinationer med varandra, dels olika brottskombinationer med enkel brottslighet. Såsom vid alla straffvärdebedömningar bygger en sådan jämförelse på de kvalitativa skillnaderna mellan olika brottstyper och gärningar, snarare än på skillnader i brottslighetens kvantitet. Från den utgångspunkten bör det samlade straffvärdet för flera brott av lindrig eller måttlig svårhet normalt inte bestämmas så att det uppnår eller överstiger det som skulle ha åsatts ett brott som kvalitativt sett är betydligt allvarigare. Med andra ord bör straffet för ett brott av relativt lindrig natur inte tillåtas nå upp till alltför höga nivåer, även om det har upprepats vid ett flertal tillfällen. Det sagda kan illustreras genom en jämförelse mellan inbrottsstöld – som har ett minimistraff om ett års fängelse – och allvarliga sexual- och våldsbrott. Vid en tillämpning av en princip om strikt proportionalitet (kumulation) skulle den som gjort sig skyldig till en handfull inbrottsstölder normalt bestraffas lika strängt som den som begått en grov våldtäkt. Och för den som gjort sig skyldig till ett 20-tal inbrottsstölder skulle straffet som regel överstiga normalstraffet för mord (16 års fängelse). För att undvika att brottslighetens kvantitet på detta sätt får ett oproportionerligt stort genomslag vid straffmätningen, måste betydelsen av tillkommande brott begränsas.¹²

Givet att det finns ett straffmaximum (som inte motsvarar summan av straffmaxima för de enskilda brotten), är det vidare så att det fulla straffvärdet av varje enskilt brott omöjligt kan rymmas inom den tillgängliga straffskalan när brotten är allvarliga eller talrika. Här kan vi ta ett allvarligt brott såsom grovt rån som exempel. I fråga om den brottstypen sträcker sig straffskalan från fem till tio års fängelse vid enkel brottslighet och upp till 14 års fängelse vid flerfaldig brottslighet. Med en modell där straffvärdet av varje enskilt brott kumuleras kommer straffet att slå i taket redan i och med det tredje rånet.

¹² Jfr Borgeke & Forsgren, s. 197 ff., Jareborg, s. 278 ff., Jareborg & Zila, s. 122 f., Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 557 ff., Ulväng, s. 258 ff. och Almqvist, s. 19 ff.

Den som gjort sig skyldig till tre grova rån skulle således komma att bestraffas lika strängt som den som gjort sig skyldig till exempelvis sju grova rån. Annorlunda uttryckt kan gärningspersonen i det senare fallet begå de sista fyra rånen helt ”gratis”. Logiken bakom asperationsprincipen är att man i stället låter straffskalans tak kännas av omedelbart – dvs. ger rabatter – och på så sätt skapar ett större utrymme att rangordna olika brottskombinationer inom den tillgängliga straffskalan.¹³

Likabehandling

Intresset av humanitet och relativ proportionalitet som förklaring till att det gemensamma straffet för flera brott bör vara aspererat har sin främsta betydelse vid höga straffnivåer. Däremot kan bärigheten av dessa argument ifrågasättas när det handlar om brottsserier där antalet brott är begränsat och straffvärdena låga. I dessa fall ryms nämligen straffvärdet av varje enskilt brott väl inom den gemensamma straffskalan och kan i allmänhet mätas ut till fullo utan att vare sig humanitetsprincipen eller den relativa proportionaliteten träds för när. Ibland anförs emellertid intresset av likabehandling som ett tredje skäl för att asperationsprincipen likväl bör tillämpas genomgående. I detta sammanhang brukar särskilt framhållas att det är svårt att hitta adekvata kriterier för att skilja fall där reduktion bör ske från sådana fall där reduktion kan underlåtas. Därför, lyder argumentet, bör flerbrottslighet behandlas enligt samma principer oavsett hur brottskombinationen ser ut. Därmed inte sagt att reduktionen procentuellt sett alltid bör vara lika stor.¹⁴

Undvika dubbelbestraffning

Slutligen, och för det fjärde, motiveras asperationsprincipen av att den anses nödvändig för att undvika dubbelbestraffning. Som framgått av kapitel 4 är distinktionen mellan vad som utgör ett och vad som utgör flera brott långt ifrån alltid klar, och den är inte heller alltid grundad i sådana faktorer som har betydelse i straffvärdehänseende. Som också beskrivits i kapitel 4 förekommer det därtill

¹³ Ibid.

¹⁴ Jfr Ulväng, s. 258 och Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 559 f.

att brottslighetens kvantitet tillmäts betydelse inte bara vid antalsräkningen, utan även vid gradindelningen. Vidare är det inte ovanligt att ett brott ingår som ett led i förövandet av ett annat. I många situationer skulle därför en ren sammanläggning av de olika brotternas straffvärden leda till att samma omständighet beaktades flera gånger eller att flerbrottsligheten annars skulle få ett omotiverat stort genomslag vid straffmätningen. Asperationsprincipen möjliggör en friare straffmätning, där bedömningen kan riktas in mot det som gärningspersonen faktiskt har gjort, snarare än mot det antal brott han eller hon anses ha begått.¹⁵

5.6 Den nuvarande ordningen

5.6.1 Den gemensamma straffskalan

När någon döms för flera brott ska, som redan framgått, domstolen som regel bestämma en gemensam påföljd för brotten (30 kap. 3 § första stycket brottsbalken). Utgångspunkten är då att en gemensam straffskala ska konstrueras för den samlade brottsligheten. Bestämmelser om hur detta går till finns i 25 kap. 6 § brottsbalken när det gäller böter och i 26 kap. 2 § brottsbalken när det är fråga om fängelse. Regleringen, som bygger på asperationsprincipen, innebär att straffet kan bli strängare än vad det enskilt svåraste brottet medger, men normalt inte så strängt som de olika maximistraffen sammanlagda.

Straffskalan när fängelse används som gemensamt straff

Enligt 26 kap. 2 § första stycket brottsbalken får fängelse användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten. Detta innebär att om fängelse är föreskrivet för något av brotten får fängelse användas som gemensamt straff för alla brotten, även om det på de övriga brotten endast skulle följa böter.

I andra stycket i samma paragraf finns bestämmelser om straffskalans maximum när fängelse används som gemensam påföljd för flera brott. Där framgår att fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten, dock med vissa

¹⁵ Jfr Ulväng, s. 248 ff. och 257 ff., Borgeke & Forsgren, s. 197 ff. och Almqvist, s. 21 f.

begränsningar. Således får det svåraste straffet inte överskridas med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Som ytterligare begränsning gäller att det gemensamma straffet inte får överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år. När det högsta föreskrivna fängelsestraffet på viss tid för ett brott är 18 år saknas det alltså möjlighet att döma till ett längre tidsbestämt straff vid flerfaldig brottslighet. För samtliga sådana brott är det dock möjligt att döma till fängelse på livstid. Om domstolen finner att ett längre straff än fängelse i 18 år bör dömas ut vid flerfaldig brottslighet, kan sålunda fängelse på livstid väljas.¹⁶

I 26 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken anges att böter vid tillämpningen av andra stycket ska anses motsvara fängelse i fjorton dagar. Bestämmelsen är närmast av formell natur. Mestadels får ett bötesbrott nämligen litet eller inget genomslag på det gemensamma fängelsestraffets längd.¹⁷

Den gemensamma straffskalans minimum framgår av 26 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken. Där anges att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas. Vid den bedömningen ska eventuellt tillämpliga straffnedsättningsregler beaktas.¹⁸

Översatt till konkreta exempel innebär regleringen att straffskalan för flerfaldig stöldbrottslighet är fängelse i högst tre år och att straffskalan vid flera fall av dråp är fängelse i högst 14 år.¹⁹ Om en person samtidigt ska dömas till ansvar för ett fall av stöld och ett fall av dråp är den gemensamma straffskalan fängelse i lägst sex och högst 14 år.

Avslutningsvis ska också något om den nu behandlade paragrafens förhållande till återfallsregeln i 26 kap. 3 § brottsbalken sägas. Om någon tidigare gjort sig skyldig till brott och på nytt ska dömas till fängelse får, under vissa förutsättningar som anges i den nämnda

¹⁶ Se prop. 2008/09:118 s. 51.

¹⁷ Se Borgeke & Forsgren, s. 92.

¹⁸ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (1 januari 2021, JUNO), kommentaren till 26 kap. 2 §.

¹⁹ Jfr vad som gäller vid enkel brottslighet. Straffskalan för stöld är enligt 8 kap. 1 § BrB fängelse i högst två år och straffskalan för dråp är enligt 3 kap. 1 § BrB fängelse i lägst sex och högst tio år.

paragrafen, brottets eller brottens längsta angivna fängelsestraff också överskridas med maximalt fyra år. Om det nya straffet avser flera brott gäller det förhöjda maximistraffet i förhållande till vad som annars hade varit det högsta straffet enligt bestämmelserna om flerfaldig brottslighet i 26 kap. 2 § brottsbalken. Om domstolen tillämpar både 2 och 3 §§ kan det längsta fängelsestraff som anges i en straffskala således överskridas med maximalt åtta år, dock med den begränsningen att ett tidsbestämt fängelsestraff aldrig får överstiga 18 år.

Straffskalan när böter används som gemensamt straff

Böter får användas som gemensamt straff för flera brott, om böter kan följa på vart och ett av brotten (25 kap. 5 § brottsbalken). Denna förutsättning är i första hand uppfylld när böter ingår i straffskalan för samtliga brott, men också i de fall då straffskalan för ett eller flera av brotten inte innehåller böter men denna påföljd ändå kan dömas ut med stöd av någon strafflindringsgrund.²⁰

Böter som gemensamt straff för flera brott döms ut i dagsböter, om något av brotten bör föranleda dagsböter (25 kap. 6 § första stycket brottsbalken). Om samtliga brott är sådana att endast penningböter kan komma i fråga, används den bötesformen som gemensamt straff.

Liksom när det gäller brott på fängelsenivå tillämpas vid flerfaldig bötesbrottslighet en förhöjd straffskala. Vid enkel brottslighet får straffet bestämmas till lägst 30 och högst 150 dagsböter eller, i fråga om penningböter, till lägst 200 och högst 4 000 kronor. Vid flerfaldig brottslighet får som gemensamt straff i stället dagsböter bestämmas till ett antal av högst 200 och penningböter till ett belopp av högst 10 000 kronor. Om det för något av brotten är föreskrivet ett visst lägsta straff får detta inte underskridas. (Se 25 kap. 2, 3 och 6 §§ brottsbalken.)

²⁰ Se Bäcklund m.fl., kommentaren till 25 kap. 5 § brottsbalken.

5.6.2 Bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde

Allmänt om straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet

När någon har gjort sig skyldig till flera brott bestäms påföljden med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Detta framgår av 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken. Bestämmelsen ger uttryck för att straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet ska ta sikte på brottsligheten i dess helhet. Som redan framgått sker detta genom en tillämpning av asperationsprincipen. I praktiken innebär detta att det straff som utmätts vid flerfaldig brottslighet i allmänhet ligger väsentligt lägre än vad som skulle bli följden av en sammanläggning av straffvärdena för varje enskilt brott som ingår i brottsserien.

I 29 kap. 1 § första stycket slås också den tämligen självklara förutsättningen fast att straffmätningen ska ske inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Vid flerbrottslighet har domstolen således tillgång till den förhöjda straffskala som följer av bestämmelserna i 25 kap. 6 § respektive 26 kap. 2 § brottsbalken. Här kan dock noteras att domstolarna även vid straffmätning av flera brott normalt håller sig inom straffskalan för det allvarligaste brottet. Bara i de svårare fallen kommer alltså den förhöjda skalan till användning. Denna praxis ligger i linje med hur regleringen enligt förarbetena är avsedd att tillämpas.²¹

Samtidigt bör framhållas att den gemensamma straffskalans konstruktion får direkta återverkningar på straffmätningen oavsett var på straffskalan man befinner sig. Även om straffskalan är förhöjd begränsar den nämligen möjligheterna att kumulera straffvärdet av de olika brotten. För att merparten av de brottskombinationer som är tänkbara ska rymmas och kunna rangordnas inom den tillämpliga straffskalan blir därför s.k. mängdreduktioner nödvändiga.

Hur straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet ska göras är inte lagfäst på annat sätt än vad som nyss beskrivits, och vad som uttalats i förarbetena ger endast en begränsad ledning. Vissa allmänna riktlinjer har dock utvecklats i praxis och den juridiska litteraturen. HD har i ett flertal rättsfall konstaterat att utgångspunkten för straffvärdebedömningen i allmänhet är det allvarligaste av de brott som föreligger till bedömning. Till straffvärdet för detta brott läggs

²¹ Se prop. 1987/88:120 s. 73.

därefter en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten i ordning efter brottens allvar. En allmän kontroll görs också av att ett på så sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell. Straffet för den samlade brottsligheten bör också avspegla dess allvar i förhållande till annan brottslighet.²²

Att det är den samlade brottslighetens straffvärde som ska bedömas innebär att domstolen i princip inte behöver fastställa straffvärdet för varje brott sett för sig. Som framgår av det nyss anförde torde straffmätningen vid flerfaldig brottslighet i praktiken dock normalt gå till så att domstolen i vart fall bildar sig en ungefärlig uppfattning om de enskilda brottens straffvärden för att sedan, med dessa som utgångspunkt, fastställa straffvärdet för den samlade brottsligheten.

Omständigheter som påverkar straffvärdebedömningen av den samlade brottsligheten

Utgångspunkten för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde är alltså det allvarligaste av de brott som är föremål för prövning. I vilken utsträckning de övriga brotten sedan ska påverka straffmätningen är beroende av en rad omständigheter. Av stor betydelse är bl.a. *det relativa straffvärdet av de brott som omfattas av straffmätningen*. Är det något brott som har ett väsentligt högre straffvärde än övriga brott påverkar de senare i allmänhet endast i mindre grad bedömningen av det samlade straffvärdet, medan motsatsen gäller om de aktuella brotten sedda för sig har ett likartat straffvärde.²³

Den *nivå inom fängelsestraffskalan* som är aktuell kan också ha betydelse för vilket genomslag förekomsten av flerfaldig brottslighet får vid straffvärdebedömningen. Normalt bör flerfaldig brottslighet relativt sett få betydligt större genomslag vid straffvärdebedömningen när det är fråga om låga straffnivåer än i de fall då straffnivån är hög.²⁴

Andra faktorer som kan vara av betydelse är exempelvis *vilken eller vilka typer av brott* som är aktuella samt *vilket tidsmässigt och annat samband* som kan finnas mellan brotten. Om det rör sig om

²² Se bl.a. NJA 2008 s. 359, NJA 2009 s. 485 I–III, NJA 2018 s. 378, NJA 2019 s. 238, NJA 2019 s. 747 och NJA 2020 s. 703.

²³ Se NJA 2008 s. 359.

²⁴ Ibid.

brottslighet där det finns ett tydligt samband mellan brotten, t.ex. där flera brott har begåtts inom ramen för en och samma brottsplan eller har utövats mer eller mindre systematiskt, eller där brotten har riktat sig mot samma målsägande kan det inte sällan finnas skäl att låta asperationsprincipen få ett mindre genomslag än annars. En situation där det i stället kan finnas skäl att ge asperationsprincipen ett större genomslag är när det har dömts för två brott i brottskonkurrens trots att det ena brottet ingår som ett led i genomförandet av det senare brottet.²⁵ Vi återkommer nedan till frågan om hur straffvärdebedömningen ska göras när det finns ett samband mellan brotten.

Ytterligare en omständighet som är avgörande för hur stora reduktioner som måste göras är *antalet brott*. Allmänt sett – och som också framgår av ovan återgivna uttalanden från HD – är det så att den relativa betydelsen av varje brott normalt minskar ju fler brott som föreligger till bedömning. Detta är en följd av att straffskalan vid flerfaldig brottslighet inte är kumulerad. Det angivna förhållandet kan också hänföras till *principen om flerbrottslighetens avtagande betydelse*.²⁶ Principen bygger på samma grund som den om straffvärdeomständigheternas avtagande betydelse (jfr ovan avsnitt 3.4.2), dvs. att betydelsen av brottslighetens kvantitet minskar efter hand och att det i större utsträckning är dess kvalitet som bör få genomslag vid straffmätningen.

Samtidigt kan noteras att den aktuella brottslighetens omfattning är en faktor som kan bidra till att den anses ha utövats systematiskt, vilket är att betrakta som en försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken (se avsnitt 4.6.4). I dessa fall verkar således brottslighetens omfattning i skärpande riktning. Vi återkommer till detta förhållande nedan.

Slutligen är det också av betydelse om det sammantagna straffvärdet ligger på *bötesnivå* eller *fängelsenivå*. Som framgår av det följande finns det som regel anledning att göra mindre reduktioner i förhållande till ett kumulerat värde när brottsligheten endast föranleder böter.

²⁵ Se bl.a. NJA 2020 s. 703.

²⁶ Se Borgeke & Forsgren, s. 199 f.

Reduktionernas storlek

Som framgår av redogörelsen ovan påverkas bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde av ett flertal faktorer utöver det isolerade straffvärdet av respektive brott. Därför kan inte reduktionernas storlek bestämmas utifrån några enkla formler eller schabloner utan att hänsyn tas till omständigheterna i det individuella fallet. Icke desto mindre kräver intresset av en enhetlig rättstillämpning att domstolarna har en någorlunda gemensam utgångspunkt för bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet. Av den anledningen har det i praxis och doktrin utvecklats vissa hanteringsmodeller, vilka kan användas som hjälpregler vid bedömningen. Modellerna är således inte avsedda att tillämpas strikt, utan med beaktande av att det enskilda fallets förutsättningar kan ge anledning att avvika från det tillvägagångssätt som modellerna anvisar.

Straffvärdet på bötesnivå

I fråga om böter finns det en av Riksåklagaren lanserad princip enligt vilken penningböter vid flerbrottslighet bestäms så, att till de penningböter som ska utgå för det svåraste brottet läggs 50 procent av summan av böterna för de övriga brotten (se SFS 1999:178). Denna modell för att mäta ut penningböter används i allmänhet även av domstolarna.

Motsvarande beräkningsmodell tillämpas när det är frågan om dagsbotsstraff. Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning *Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid strafföreläggande* (RäV 2021:21) ska i normala fall antalet dagsböter för det grövsta brottet ökas med 50 procent av det sammanlagda antalet dagsböter för övriga brott.

Vid omfattande bötesbrottslighet kan det dock finnas anledning att avvika från denna beräkningsgrund. Så skedde t.ex. i rättsfallet NJA 2014 s. 59 där den tilltalade dömdes för 51 fall av fildelning som vart och ett motsvarade ett straffvärde om 50 dagsböter eller något högre. Vid en strikt tillämpning av 50-procentsmodellen skulle straffet ha nått upp till det maximala antalet dagsböter (200) som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet. Med hänvisning till principen om flerbrottslighetens avtagande betydelse stannade HD emellertid vid ett straff på 180 dagsböter. Vi återkommer till detta rättsfall nedan.

Ett exempel på ett fall där domstolen tvärtom inte fann skäl att frånga 50-procentmodellen ger RH 2020:12. Där hade den tilltalade gjort sig skyldig till elva fall av ringa narkotikabrott som, med en tillämpning av denna beräkningsgrund, tillsammans motsvarande ett straffvärde på 180 dagsböter. Frågan i målet var om det på grund av mängden brott fanns anledning att justera ner straffvärdet ytterligare, trots att bötesmaximum inte uppnåddes. Hovrätten anförde att skälen för att ge flerfaldig brottslighet ett efter hand allt mindre genomslag typiskt sett framstår som betydligt svagare för bötesbrottslighet än för brott på fängelsenivå. Därefter gjorde hovrätten bedömningen att ett straffvärde om 180 dagsböter i det aktuella fallet inte framstod som oproportionerligt i förhållande till brottstypen samt att det inte heller fanns något annat skäl till att sätta den samlade brottslighetens straffvärde lägre än så. I detta fall tillämpades således 50-procentsmodellen utan avvikelser.

Straffvärden på fängelsenivå

När det är fråga om en gemensam straffvärdebedömning av brottslighet som bör föranleda fängelse blir saken något mera komplicerad. Att då tillämpa en 50-procentsregel även på höga straffnivåer skulle många gånger leda till ett alltför strängt resultat och till att den tillgängliga straffskalan tämligen snabbt förbrukades. Brottslighet som ligger på fängelsenivå måste därför värderas efter ett mer differentierat förfarande.

En hanteringsmodell, som har fått stort genomslag i praxis, framgår av tabell 5.1–5.3 nedan. Beroende på det svåraste brottets straffvärde anvisar tabellerna tre olika sätt för hur den tillkommande brottsligheten kan beaktas. I samtliga tabeller anges i den övre raden de brott som är föremål för samtidig prövning i fallande svårhetsgrad och i den nedre raden vilken kvotdel av straffvärdet av brottet, sett för sig, som bör läggas till grund för beräkningen av den samlade brottslighetens straffvärde.

Tabellerna, liksom de åtföljande anvisningarna om hur de ska tillämpas, är hämtade från Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO). Tabellerna introducerades dock

genom bokens första upplaga som kom ut år 2008 och var avsedda att spegla hur praxis vid den tiden ungefär såg ut.²⁷

Tabell 5.1 Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i högst sex månader

Brott A	Brott B	Brott C	Brott D	Brott E	Brott F	Brott G
1/1	1/2	1/2	1/3	1/3	1/4	1/4

Borgeke & Forsgren, s. 209.

Utifrån denna modell torde eventuella ytterligare brott normalt inte spela någon roll för den samlade brottslighetens straffvärde. Domstolen bör dock för brotten H och I kunna lägga till en femtedel av deras straffvärden och för brotten J och K en sjättedel av straffvärdena osv.

Om straffvärdet av det allvarligaste brottet är högre än sex månader bör avtrappningen bli större än vid de förhållandevis låga straffvärden som tabell 5.1 avser. Avtrappningen skulle då i stället kunna ske enligt tabell 5.2 eller, vid den allvarligaste brottsligheten, enligt tabell 5.3.

Tabell 5.2 Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än sex månader men i högst ett år och sex månader

Brott A	Brott B	Brott C	Brott D	Brott E	Brott F	Brott G
1/1	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6	1/7

Borgeke & Forsgren, s. 210.

Även här torde man kunna säga att eventuella ytterligare brott normalt inte kommer att spela någon roll för den samlade brottslighetens straffvärde. Det finns dock inte heller på denna nivå något som hindrar att domstolen för brottet H lägger till en åttondel och för brottet I en niondel av deras straffvärden osv.

²⁷ Jfr Catharina Månsson, s. 110.

Tabell 5.3 Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än ett år och sex månader

Brott A	Brott B	Brott C	Brott D	Brott E	Brott F
1/1	1/3	1/6	1/9	1/12	1/15

Borgeke & Forsgren, s. 211.

Vid de allvarligaste brotten betyder i många fall, såsom tabell 5.3 illustrerar, redan det fjärde brottet och eventuella brott därefter (i svårhetsgrad räknat) ingenting alls för den samlade brottslighetens straffvärde.

Avslutningsvis finns det återigen skäl att understryka att modellerna endast är avsedda att tjäna som hjälpregler vid bedömningen. I enlighet med vad HD slagit fast måste straffmätningen alltid avslutas med en allmän kontroll av att ett på detta sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell och att det avspeglar den samlade brottslighetens allvar i förhållande till annan brottslighet. Vid en sådan rimlighetsavvägning kan det således finnas anledning att modifiera det framräknade straffvärdet, antingen i höjande eller sänkande riktning beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I vissa fall kan omständigheterna också vara sådana att modellerna ovan inte alls kan läggas till grund för straffmätningsoperationen. Framför allt kan detta gälla i de fall när det finns ett starkt samband mellan de olika brotten.

Särskilt om straffvärdebedömningen när det finns ett samband mellan brotten

Inledningsvis finns anledning att påminna sig om att distinktionen mellan vad som utgör ett och vad som utgör flera brott långt ifrån alltid är klar. Som framgått av avsnitt 4.2 kan det således vara en komplicerad uppgift att antalsräkna brott – i synnerhet när det finns ett samband mellan de gärningar som det brottsliga förfarandet innefattar – och de principer som vuxit fram för att avgränsa brottsenheten vid olika brottstyper framstår inte alltid som helt givna. Inte heller är de genomgående grundade på sådana faktorer som har betydelse i straffvärdehänseende. Även bedömningen av om ett brott ska konsumeras av ett annat kan ge upphov till gränsdragningssvårigheter, och den valda lösningen kan därför emellanåt tyckas något

godtycklig (jfr avsnitt 4.3 och 4.4). Mot denna bakgrund kan försiktighet i vissa fall vara påkallad vid värderingen av flera brott som har ett samband med varandra, så att inte det förhållandet att förfarandet bedömts innefatta flera brott får ett oproportionerligt stort genomslag.²⁸

De olika brottens samband med varandra kan alltså ha stor betydelse för i vilken utsträckning det finns skäl att avvika från de modeller för tillämpningen av asperationsprincipen som normalt används. Som antytts ovan kan sambandet tala för att det ska göras större reduktioner än annars, men i andra fall kan motsatsen gälla. I vilken riktning sambandet bör inverka på den samlade brottslighetens straffvärde beror på vilka omständigheter det är som binder samman brotten. I praxis kan ett antal typfall urskiljas.

Ett av brotten ingår som ett led i ett annat

En situation i vilken domstolen inte alltid kan utgå ifrån de modeller som normalt används för att fastställa den samlade brottslighetens straffvärde är den då någon genom ett och samma handlande överträder flera olika straffstadganden eller då det ena brottet ingår som ett led i det andra. I sådana fall kan, som beskrivits i avsnitt 4.3 och 4.4, viss del av brottsligheten många gånger konsumeras såsom subsidiär till eller medbestraffad med huvudbrottet. Men när domstolen i stället dömer enligt två eller flera straffbud, skulle en gängse tillämpning av asperationsprincipen i många fall leda till att straffet blev alldeles för strängt.

Ett fall som illustrerar det nyss sagda är NJA 2012 s. 79. Där hade den tilltalade gjort sig skyldig till olovligt brukande, grovt rattfylleri, olovlig körning, grovt brott, grov vårdslöshet i trafik, vållande till annans död, grovt brott, och narkotikabrott, ringa brott. HD uttalade att han skulle dömas för alla brotten i konkurrens samt att det innebar att han skulle dömas för vart och ett av brotten, även om det kunde sägas att de hade flera gemensamma moment. Den allvarliga berusningen var en faktor som påverkade bedömningen av straffvärdet av både den grova vårdslösheten i trafik och det grova vållandet till annans död samtidigt som den var en grundläggande förutsättning för att han skulle kunna dömas för grovt rattfylleri. Dessutom

²⁸ Jfr Borgeke & Forsgren, s. 201 f. och Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 552.

utgjorde allvarlig vårdslöshet en del av straffvärdebedömningen av både det grova vållandet till annans död och den grova vårdslösheten i trafik. När det gällde frågan om straffvärdebedömningen i en sådan situation uttalade domstolen att de gemensamma straffvärdepåverkande omständigheterna inte kunde ges fullt genomslag vid bestämmandet av straffvärdet av vart och ett av brotten när den samlade brottslighetens straffvärde skulle bedömas.

Här kan också hänvisas till NJA 2016 s. 540 som gällde åtal för olaglig förmedling av bostadslägenheter och bokföringsbrott. Eftersom de transaktioner som bokföringsbrotten tog sikte på var desamma som de som innefattades i den olagliga förmedlingen, ansågs sambandet mellan brotten så påtagligt att det fanns skäl att låta detta förhållande få genomslag vid straffmätningen.

Ett liknande fall som inte sällan förekommer i praxis är då någon har bedrivit någon annan form av ”svart” företagande och döms för både bokföringsbrott, skattebrott och försvårande av skattekontroll. Även i dessa fall bör asperationsprincipen få större genomslag än annars.²⁹

Ytterligare ett exempel ger rättsfallet NJA 2020 s. 703 där den tilltalade hade dömts för bl.a. grovt vapenbrott och förberedelse till mord. I fråga om bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde uttalade HD:

En situation där det i stället kan finnas skäl att ge asperationsprincipen ett större genomslag är när det har dömts för två brott i brottskonkurrens trots att det ena brottet ingår som ett led i genomförandet av det senare brottet. När det gäller förberedelsebrott kan den situationen aktualiseras om ett fullbordat brott har ingått som ett led i förberedelsen till ett annat brott.

I det aktuella målet hade befattningen med vapnet ingått som ett led i förberedelsegärningen. Vid straffmätningen beaktade därför HD, i enlighet med det ovan anförda, att allvaret i det grova vapenbrottet till stor del redan hade beaktats genom bedömningen av förberedelsebrottets farlighet.

Även rättsfallet NJA 2021 s. 139 är av intresse i detta sammanhang. I avgörandet, som avsåg grov misshandel och (grovt) vållande till annans död, anförde HD:

²⁹ Se a.a. s. 202.

Vid brottskonkurrens får det relativa straffvärdet av varje brott, brottens skyddsintressen och relationen mellan brotten betydelse vid straffmätningen. I den mån de omständigheter som enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken ska beaktas är desamma för de brott som vid straffmätningen ska bedömas i konkurrens, kan dessa inte ges fullt genomslag vid bestämmandet av straffvärdet för vart och ett av brotten (jfr ”Rydaholmsfallet” NJA 2012 s. 79 p. 16). I ett fall av det nu aktuella slaget, där misshandeln har orsakat målsägandens död, är det fråga om ett och samma händelseförlopp och de båda straffbestämmelserna tillgodoser samma skyddsintresse. Straffvärdebedömningen av vållandebrottet avser då främst den grad av oaktsamhet som har medfört den dödliga utgången av misshandelsbrottet.

På liknande sätt uttalade sig HD slutligen i rättsfallet NJA 2019 s. 553 där en person dömdes för människorov och grov misshandel i brottskonkurrens, trots att misshandelsbrottet utgjort ett led i bemäktigandet av offret vid människorovet. Detta förhållande kan, enligt vad HD konstaterade, behöva beaktas inom ramen för straffvärdebedömningen för att undvika ett opåkallat strängt straff för den samlade brottsligheten.

Det rör sig om ett flertal likartade brott

Rent allmänt gäller att ju fler brott den tilltalade döms för, desto mindre genomslag på straffet får varje enskilt brott. Rör det sig dessutom om likartade brott som begåtts med kort mellanrum, kan det ibland finnas skäl att låta flerbrottsligheten påverka den samlade brottslighetens straffvärde mindre än om brotten varit av olika slag och begåtts under ett längre tidsintervall. Med andra ord kan asperationsprincipen ges större genomslag i dessa fall.³⁰ Om det rör sig om ett mycket stort antal brott bör detta emellertid tydligt återspeglas i straffmätningen.

HD har i ett antal rättsfall bedömt eller uttalat sig om hur situationen med ett flertal likartade brott bör hanteras.

I NJA 2008 s. 359 pekade HD på de svårigheter som är förenade med att slå fast generella riktlinjer för hur straffvärdebedömningen ska ske eftersom det är avhängigt förhållandena i det enskilda målet, däribland vilken eller vilka typer av brott som är aktuella samt vilket tidsmässigt och annat samband som kan finnas mellan brotten. Straffvärdebedömningen i det målet avsåg drygt 30 tillgreppsbrott, varav

³⁰ Se RH 2006:49, jfr även NJA 2009 s. 485 I–III.

en grov stöld med ett isolerat straffvärde om sex månaders fängelse, en stöld med ett straffvärde motsvarande kring tre månaders fängelse och tre eller fyra brott med ett straffvärde motsvarande runt ett par månaders fängelse vardera. Straffvärdet för de nu nämnda brotten ansågs sammantaget motsvara kring tio månaders fängelse. De övriga brotten, som alltså till sitt antal låg väl över ett 20-tal, ansågs vardera ha ett straffvärde som inte översteg någon månad. Det utslöt enligt HD inte att dessa brott vid den samlade straffvärdebedömningen borde ges ett tydligt genomslag. Mot den bakgrunden fick straffvärdet för den aktuella brottsligheten anses inte endast motsvara ett års fängelse utan också i viss mån, men inte mer påtagligt, överstiga detta.

I ett senare avgörande, NJA 2009 s. 485 I, hänvisade HD till sina uttalanden i NJA 2008 s. 359 och angav bl.a. att det med hänsyn till den mängd olika faktorer som kan ha betydelse för straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet inte är möjligt att beräkna det samlade straffvärdet med de olika brottens isolerade straffvärde som enda utgångspunkt. Vidare anförde HD 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 avvikelse minskar ju svagare sambandet är.

I NJA 2011 s. 675 framhöll HD återigen betydelsen av sambandet mellan de olika brotten. I det aktuella målet hade den tilltalade – utöver vissa andra brott av underordnad betydelse för påföljdsbestämningen – gjort sig skyldig till fyra narkotikabrott som vart och ett hade ett straffvärde svarande mot fängelse i sex månader. Eftersom det var fråga om missbruksrelaterade brott med starka tidsmässiga samband ansåg HD att det fanns anledning att bedöma straffvärdet för den samlade brottsligheten betydligt lägre än vad som skulle följa av en ren kumulation. Den samlade brottslighetens straffvärde fastställdes mot den bakgrunden till fängelse i ett år.

I detta sammanhang kan tilläggas att vid allvarligare narkotikabrott torde antalet brott i allmänhet spela en underordnad roll i förhållande till brottens karaktär och vilka mängder av narkotika som brottsligheten avser. Förhållandena kan vara likartade vid exempelvis bedrägerier eller förskingring.³¹

³¹ Se Bäcklund m.fl., kommentaren till 29 kap. 1 § brottsbalken.

Avslutningsvis kan rättsfallet NJA 2014 s. 859 nämnas, vilket gällde 51 fall av fildelning (nedladdning av filmer för eget bruk). Där bedömde HD att straffvärdet för vart och ett av brotten motsvarade omkring 50 dagsböter, bortsett från ett fåtal fall där straffvärdet var något högre. Med beaktande av bl.a. principen om flerbrottslighetens avtagande betydelse bestämdes påföljden för den samlade brottsligheten till 180 dagsböter.

Brottsligheten präglas av särskild systematik eller planering

Som framgår av det föregående kan alltså det förhållandet att det rör sig om en serie likartade brott ofta medföra att asperationsprincipen ges ett större genomslag än normalt. När sådan seriebrottslighet har begåtts inom ramen för en och samma brottsplan eller annars har utövats systematiskt kan emellertid särskilda överväganden göra sig gällande. Som utvecklats i avsnitt 4.6.4 kan dessa förhållande nämligen vara att betrakta som försvårande vid straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Enligt vad HD slagit fast i rättsfallet NJA 2018 s. 378 kan den särskilda systematiken och planeringen då ges betydelse på så sätt, att den reduktion av den samlade brottslighetens straffvärde som följer av asperationsprincipen blir något mindre än annars. Detta kan då ske inom ramen för den efterkontroll som alltid ska göras.³² Om denna modell tillämpas kommer systematiken således inte primärt påverka det isolerade straffvärdet av varje enskilt brott eller hur stora reduktioner som – i utgångsläget – ska göras för vart och ett av brotten. I stället görs dessa bedömningar med bortseende från det systematiska i förfarandet, varefter slutresultatet sedan får justeras så att systematiken får det genomslag som omständigheterna i det aktuella fallet motiverar.

Att viss brottslighet har utövats systematiskt kan också få betydelse för gradindelningen (se ovan avsnitt 4.6.3 och 4.6.5). Exempelvis kan man tänka sig att en serie stöldbrott, på grund av upprepningen och tillvägagångssättet, rubriceras som grova stölder i stället för som stölder av normalgraden. När systematiken på detta sätt har föranlett att brottet placerats i en högre svårhetsgrad finns det sällan utrymme att skärpa straffet ytterligare med hänvisning till den omständigheten. Tvärtom kan större reduktioner än normalt vara på-

³² Se även NJA 2019 s. 238, NJA 2019 s. 747 och NJA 2020 s. 703.

kallade, så att det slutliga resultatet inte blir orimligt strängt.³³ Om vi återvänder till stöldexemplet är det inte alls otänkbart att straffvärdet i ett sådant fall skulle anses motsvara det som skulle åsättas *en* grov stöld, trots att förfarandet bedömts som flera grova stölder.³⁴ Här sker således en utjämning på straffmättningsnivån av den dubbelräkning som ett beaktande av flerbrottsligheten både vid antalsräkningen och gradindelningen ger upphov till (jfr avsnitt 4.6.5).

Som framhållits i avsnitt 4.6.3 framträder emellertid i senare års praxis en tydlig återhållsamhet när det gäller att bedöma brott som grova med hänvisning till att de har skett systematiskt och föregåtts av särskild planering. Enligt vad HD uttalade i det nyssnämnda rättsfallet NJA 2018 s. 378 är det vid flerfaldig brottslighet i stället som regel naturligt att systematiken främst ges betydelse när straffvärdet av den samlade brottsligheten bestäms. I det fallet var fråga om tillverkning av en stor mängd förfalskade identitetshandlingar skulle ses som ett eller flera fall av urkundsförfalskning och om hur brotten skulle rubriceras. HD bedömde varje förfalskningshandling som ett särskilt brott av normalgraden. Det inslag av systematik och planering som kännetecknat brottsligheten beaktades i stället främst vid straffmätningen inom ramen för tillämpningen av asperationsprincipen.

På motsvarande sätt beaktades brottslighetens systematiska karaktär i rättsfallet NJA 2018 s. 635. Där hade den tilltalade av hovrätten dömts för nio fall av skattebrott vilka, med hänvisning till det systematiska i förfarandet, bedömdes som grova brott. Det samlade straffvärdet ansågs motsvara ett års fängelse. HD fann emellertid att förfarandet inte präglades av sådan systematik som bör krävas för att kvalifikationsgrunden för grovt brott ska vara uppfylld. Gärningarna bedömdes således som skattebrott av normalgraden. Enligt vad HD konstaterade motsvarade de enskilda brottens straffvärde två eller tre månaders fängelse. Med tillämpning av asperationsprincipen – inom vilken de inslag av systematik som ändå var för handen beaktades – fastställdes den samlade brottslighetens straffvärde till fängelse i tio månader.

Att det är fråga om en stor mängd brott innebär – som också framgått ovan – dock inte att brottsligheten med nödvändighet anses systematisk i den mening som avses i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken (jfr avsnitt 4.6.1 och 4.6.4). I den ovan nämnda NJA 2008 s. 359 ansåg

³³ Jfr NJA 2018 s. 634 p. 20 och Borgeke & Forsgren, s. 202.

³⁴ Jfr Ulväng, SvJT 2011 s. 1046.

HD att de dryga 30 tillgreppsbrott som målet gällde närmast framstod som exempel på en sådan i omognad och oförstånd bottande brottslighet av kvantitativt omfattande slag som inte är ovanlig bland unga lagöverträdare och vars förekomst utgör ett av skälen för den särskilda påföljdsregleringen för unga. Enligt HD präglades brottsligheten således inte av någon sådan planmässighet eller systematik som skulle kunna betraktas som en försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen.³⁵

Ett annat exempel på när ett upprepat brottsligt förfarande inte bedömdes som systematiskt ger det ovannämnda rättsfallet NJA 2011 s. 675. HD uttalade där att i fråga om upprepade förvärv av narkotika som beror på eget missbruk är sambandet mellan brotten i regel inte sådant att brottsligheten är att anse som systematisk i den mening som avses i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken.

Till samma slutsats kom HD i rättsfallet NJA 2014 s. 859 som också behandlats ovan. De aktuella fildelningsbrotten hade visserligen begåtts upprepade gånger och på likartat sätt vid varje tillfälle, men som HD konstaterade kunde brotten endast begås på det sätt som skett. För att betrakta ett sådant upprepat förfarande som en försvårande omständighet enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken bör, enligt vad HD fastlade, krävas en mer kvalificerad systematik i handlandet.

Brotten riktar sig mot samma person

En särskild form av systematik föreligger i det fallet att upprepade brott begås mot en och samma person. Fråga uppkommer då hur det tilltagande allvar som ett sådant förfarande ofta innebär för brottsoffret kan beaktas vid straffvärdebedömningen. HD har i ett flertal rättsfall under senare år generellt uttalat att det i fall där brottsligheten har riktat sig mot samma målsägande inte sällan kan finnas skäl att låta asperationsprincipen få ett mindre genomslag än annars.³⁶ I ett par av dessa rättsfall har frågan behandlats mer ingående.

³⁵ Det kan dock noteras att rättsfallet NJA 2008 s. 359 meddelades före det att bestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ändrades så att systematik uttryckligen kom att omfattas av denna straffskärpningsgrund (se avsnitt 4.6.4).

³⁶ Se NJA 2018 s. 378, NJA 2019 s. 238, NJA 2019 s. 747, NJA 2020 s. 216 p. 10 och NJA 2020 s. 703 p. 25.

I rättsfallet NJA 2019 s. 238 hade den tilltalade gjort sig skyldig till omkring 100 fall av grov våldtäkt mot barn och andra allvarliga sexualbrott i huvudsak riktade mot samma målsägande. Eftersom det högsta straffet för grov våldtäkt mot barn vid enkel brottslighet är fängelse i tio år uppgick maximistraffet för den samlade brottsligheten till 14 års fängelse (se 26 kap. 2 § brottsbalken). I fråga om vilka överväganden som typiskt sett gör sig gällande i ett fall likt det aktuella uttalade HD:

Vid bedömningen av det samlade straffvärde som allvarliga sexualbrott kan ha, måste hänsyn tas till det samband som finns mellan brotten, liksom till den systematik som har präglat dem. Inte minst gäller det när gärningsmannen under en längre tid har begått sådana brott mot en skyddslös eller närstående person. Brottsligheten kännetecknas ofta av att offret är helt utlämnat åt gärningsmannen och befinner sig i en mycket utsatt och inte sällan närmast tvångsliknande situation. Det finns därför särskild anledning att beakta brottslighetens samlade innebörd och verkningar. Det kan ofta vara så att allvaret i de enskilda brotten ökar med tiden genom att de tillkommande brotten förstärker och förlänger offrets utsatta situation. Denna typ av omständigheter bör därför få genomslag när det samlade straffvärdet av brottsligheten ska bestämmas.

I fråga om straffvärdebedömningen i det aktuella målet konstaterade HD att brotten utövats återkommande och systematiskt under nästan fem års tid, att den tilltalade genomgående hade visat stor hänsynslöshet samt att målsäganden, som var nio år när övergreppen började, hade befunnit sig i en skyddslös, utsatt och närmast tvångsliknande situation, utan någon verklig möjlighet att undgå övergreppen under den tid som de pågick. Det kvalitativt försvårande hade, enligt vad HD fortsatte, inte utgjort element i någon enskild gärning och måste därför ges stor betydelse utöver det samlade straffvärdet hos de enskilda gärningarna i sig. Mot denna bakgrund bedömde HD att straffvärdet för den samlade brottsligheten motsvarade fängelse i tolv år.

Rättsfallet NJA 2019 s. 747 gällde upprepade fall av övergrepp i rätts sak begångna mot samma målsägande under en tremånadersperiod. HD konstaterade där att det förhållandet att en viss gärning upprepas mot en och samma målsägande kan påverka allvaret i de enskilda gärningarna. I linje med vad som uttalats i rättsfallet NJA 2019 s. 238 uttalade HD vidare att denna typ av tilltagande allvar förstås kan beaktas vid bestämmande av straffvärdet för de enskilda brotten, men att den också kan beaktas vid bestämmande av straffvärdet för den samlade brottsligheten. Som ett skäl för att

beakta det tilltagande allvaret i gärningarna på detta sätt anförde HD 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.

5.6.3 Påföljdsvalet vid flerfaldig brottslighet

Gemensam påföljd som huvudregel

Huvudregeln när någon döms för flera brott är att domstolen ska bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten (30 kap. 3 § första stycket brottsbalken). Förutom att den påföljd som då väljs kommer att omfatta samtliga de brott som gärningsmannen döms för, medför principen också att straffet för dessa brott måste mätas ut gemensamt och i ett enhetligt värde eller, med andra ord, i en och samma straffform. Det är sedan det gemensamma straffvärdet (eller straffmätningvärdet) som ligger till grund för valet av påföljd.

Vilken påföljd som ska väljas påverkas inte av det faktum att det är fråga om flerfaldig brottslighet. Liksom vid enkel brottslighet bestäms påföljden således i enlighet med de allmänna regler för påföljdsbestämning som finns i 30 kap. brottsbalken.³⁷ Likaså kan reglerna i 34 kap. brottsbalken aktualiseras även vid flerfaldig brottslighet. För en närmare beskrivning av hur dessa regler tillämpas hänvisas till avsnitt 3.4.4 och 3.4.5.

Det är normalt det allvarligaste brottet, dvs. brottet med det högsta straffvärdet, som styr påföljdsvalet.³⁸ I avsnitt 5.6.1 har redogjorts för när fängelse respektive böter får användas som gemensamt straff för flera brott och hur straffskalan konstrueras i dessa fall. Vid brottslighet med ett straffvärde på fängelsenivå kan givetvis ett fängelsestraff på vanligt sätt ersättas med en villkorlig dom eller skydds-tillsyn. I förekommande fall kan även de särskilda vårdpåföljderna i 31 och 32 kap. brottsbalken aktualiseras i enlighet med vad som följer av bestämmelserna där.

³⁷ Se Ulväng, 2005, s. 228.

³⁸ Ibid.

Undantag från huvudregeln

Från huvudregeln att det ska dömas till en gemensam påföljd finns ett antal undantag. Undantagsreglerna syftar till att undanröja de situationer där en tillämpning av huvudregeln skulle resultera i att den straffrättsliga reaktionen antingen blev alltför lindrig eller alltför sträng.

Som nämnts i avsnitt 3.4.4 får rätten *för det första*, om det finns särskilda skäl, döma till böter och samtidigt döma till annan påföljd för brottsligheten i övrigt. Detta framgår av 30 kap. 3 § andra stycket första meningen brottsbalken. Av förarbetena framgår att utrymmet för att tillämpa denna undantagsregel är ytterst begränsat.³⁹ Företrädesvis tycks den syfta till att göra det möjligt att döma särskilt till böter för en rättegångsförseelse även om den tilltalade döms till annan påföljd för brottsligheten i övrigt. Genom att rätten dömer särskilt för rättegångsförseelsen visas att denna inte lämnas obeaktad.⁴⁰

Ett praktiskt sett något viktigare undantag görs *för det andra* i 30 kap. 3 § andra stycket andra meningen. Enligt den bestämmelsen får rätten, om det finns särskilda skäl, döma till fängelse för ett eller flera brott samtidigt som den dömer till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt. Syftet bakom denna bestämmelse är att möjliggöra att i vissa fall avstå från att döma ut ett längre fängelsestraff när skälen för fängelse endast är hänförliga till en mindre del av brottsligheten. Den kan alltså tillämpas i fall då den tilltalade ska dömas dels för ett sådant brott som med hänsyn till sin art påkallar att ett kortare fängelsestraff döms ut, dels för annan brottslighet som bedömd för sig skulle ha lett till skyddstillsyn eller villkorlig dom.⁴¹ Som exempel kan nämnas det fallet att någon samtidigt ska dömas för ett grovt rattfylleri med ett straffvärde motsvarande en månads fängelse och för ett grovt bedrägeri med ett straffvärde motsvarande nio månaders fängelse. Endast rattfylleribrottet är av sådan art att ett fängelsestraff är påkallat. Om domstolen i det läget väljer fängelse som gemensam påföljd måste straffets längd emellertid bestämmas med utgångspunkt i bedrägeribrottets straffvärde. För att påföljden inte ska bli alltför sträng i en sådan situation kan domstolen således i stället döma till fängelse för rattfylleribrottet och till villkorlig dom eller skyddstillsyn för det grova bedrägeriet.

³⁹ Se SOU 1956:55 s. 322 f.

⁴⁰ Se Bäcklund m.fl., kommentaren till 30 kap. 3 § brottsbalken.

⁴¹ Ibid.

Om det brott som med hänsyn till dess art talar för fängelse också är det allvarligaste brottet torde utrymmet däremot vara begränsat att döma till olika påföljder för brotten.⁴²

För det tredje ges i 25 kap. 5 § andra stycket brottsbalken en möjlighet att döma särskilt till penningböter för ett eller flera penningbrottsbrott och samtidigt döma till annan form av böter för brottsligheten i övrigt. För att detta ska vara möjligt krävs att det föreligger särskilda skäl. Det bör då vara fråga om brottslighet av olika art där ett gemensamt straff skulle ge ett orimligt resultat. Exempel på detta kan vara ett förmögenhetsbrott som förskyller ett lågt antal dagsböter och ett antal trafikförseelser som förskyller höga penningböter. Dagsböter som gemensamt straff skulle i en sådan situation kunna ge ett proportionellt sett för lågt straff i kronor räknat.⁴³

För det fjärde finns i 25 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken ett obligatoriskt undantag från att tillämpa huvudregeln om gemensamt straff i fråga om normerande böter och böter som inte får förvandlas till fängelse. Av denna bestämmelse följer att nämnda bötesformer alltid ska dömas ut särskilt, när det är fråga om flera brott som alla föranleder böter. Detta undantag torde dock mycket sällan komma till användning.

För det femte finns ett undantag som gäller påföljdsbestämningen i högre rätt när domstolen dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt. I den situationen ska brottsligheten i varje sådan dom leda till en särskild påföljd (se 30 kap. 3 § tredje stycket). Regeln infördes 2016 i samband med en omarbetning av 34 kap. brottsbalken. Tidigare gällde att högre rätt skulle döma ut en gemensam påföljd för samtliga brott i de olika domarna, och detta oavsett om brotten i den andra underrättsdomen begåtts efter den första domen och därmed utgjorde ett återfall. Detta kunde i sin tur leda till att den tilltalade kunde uppnå en fördel genom att överklaga de olika underrättsdomarna, eftersom straffmätningen då kom att avse den samlade brottsligheten i enlighet med principen om straffmätning vid flerfaldig brottslighet. För att ordningen med skärpt ingripande vid återfall skulle upprätthållas även efter överklagande ändrades således reglerna i detta avseende.⁴⁴ Regeln behandlas även i avsnitt 3.4.5.

⁴² Ibid.

⁴³ Se prop. 1990/91:68 s. 123.

⁴⁴ Se prop. 2015/16:151 s. 58 f.

Avslutningsvis finns anledning att påminna om att det från huvudprincipen att endast en påföljd ska dömas ut också finns ett antal generella undantag, dvs. som gäller såväl vid enkel som vid flerfaldig brottslighet (se avsnitt 3.4.4). Det i praxis mest tillämpade undantaget finns i 27 kap. 2 § brottsbalken, av vilket följer att villkorlig dom i normalfallet ska förenas med böter. Andra undantag som kan nämnas är att skyddstillsyn får förenas med böter eller ett högst tre månader långt fängelsestraff (28 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken). Därutöver kan både villkorlig dom och skyddstillsyn förenas med särskilda föreskrifter, såsom att den dömda ska utföra ett visst antal timmar samhällstjänst. En sådan föreskrift utgör inte en självständig brottspåföljd, men kan sägas fungera som en form av tilläggssanktion för att skärpa ingripandenivån i den icke frihetsberövande påföljd som dömts ut.

5.7 Tidigare överväganden

5.7.1 Inledning

Sedan regleringen av det förhöjda maximistraffet vid flerfaldig brottslighet ändrades i samband med 1989 års påföljdsreform har bestämmelserna om straffmätning vid flerfaldig brottslighet varit i huvudsak oförändrade. Detta innebär dock inte att diskussionen om hur påföljden bör bestämmas i dessa fall har avstannat. Tvärtom har frågan om straffmätning och s.k. mängdreduktioner vid flerfaldig brottslighet återkommande uppmärksamats, både i den allmänna debatten och i olika lagstiftningsprojekt. I detta avsnitt redogörs för de lagstiftningsprojekt som närmare behandlat eller berört frågan under senare år. Tidigare överväganden i fråga om hur man kan åstadkomma en skärpt straffrättslig bedömning av systematiskt begångna förmögenhetsbrott har redovisats i avsnitt 4.6.2.

5.7.2 Strafnivåutredningens betänkande SOU 2008:85

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot s.k. mängdreduktioner fick Strafnivåutredningen i uppdrag att överväga betydelsen vid straffmätningen 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 kan det, enligt utredningen, inte bortses ifrån att den reduktion som görs vid flerfaldig brottslighet ibland kan vara generös till den tilltalades fördel. Enligt vad utredningen anförde måste det vidare betraktas som ett problem att den som gör sig skyldig till ett stort antal lagöverträdelser innan lagföring sker till sist blir i det närmaste straffimmun. Därför ansåg utredningen att det i och för sig kunde övervägas om storleken av den reduktion som ska göras vid flerfaldig brottslighet bör regleras genom lagstiftning. Med hänsyn bl.a. till att en sådan reglering skulle behöva bli relativt detaljerad och riskera att göra systemet mindre flexibelt kom utredningen emellertid till slutsatsen 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 en snabb lagföring och straffverkställighet och, när förutsättningarna för det är uppfyllda, använda häktning för att avbryta en pågående brottslig verksamhet.

Även om Straffnivåutredningens överväganden resulterade i bedömningen att det inte fanns förutsättningar att förändra den gällande ordningen har vissa av utredningens förslag betydelse för straffmätningen vid flerfaldig brottslighet. Bland annat ledde förslagen till en förändring av 29 kap. 2 § 6 brottsbalken som innebär att det numera kan utgöra en försvårande omständighet att ett brott har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats systematiskt. Om den tilltalade döms för flera brott som har ingått i en sådan systematiskt utövad brottslighet påverkar det med andra ord det sammantagna straffet i höjande riktning.

5.7.3 Påföljdsutredningens betänkande SOU 2012:34 och prop. 2015/16:151

Behovet av en reglering 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 en sådan reglering skulle kunna åstadkommas.

Som ett första alternativ diskuterades en höjning av straffmaximum i den gemensamma straffskalan. Utredningen framhöll att en sådan förändring skulle medge längre fängelsestraff vid flerfaldig brottslighet och signalera att rådande straffmätningsexpraxis bör skärpas. Med hänsyn till att straffnivåerna vid flerfaldig brottslighet i allmänhet ligger långt ifrån gällande straffmaximum och att även den nuvarande regleringen således medger en utveckling av praxis i skärpande riktning, ifrågasatte utredningen emellertid behovet och betydelsen av en sådan lagändring. Utredningen ansåg också att en sådan förändring skulle kunna leda till väl höga straffnivåer för vissa brott och till resultat som är svårförenliga med humanitetsprincipen och principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Som ett andra alternativ övervägdes en höjning av straffminimum i den gemensamma straffskalan på så sätt att det svåraste av de lägsta straffen måste överskridas. En sådan ändring skulle enligt utredningen innebära en anvisning om att straffmätningsexpraxis vid flerfaldig brottslighet bör skärpas. Förändringen skulle också medföra att varje brott, oavsett svårhet, tillmäts större betydelse vid bedömningen av det samlade straffvärdet. Utredningen framhöll dock att en sådan ordning, förutom att den i vissa fall skulle komma i konflikt med gällande straffmätningstradition, skulle kunna föra med sig omfattande processrättsliga konsekvenser. Bland annat kan den enligt utredningen antas begränsa möjligheterna att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, vilket i sin tur innebär försämrade förutsättningar för en snabb och effektiv brottsutredning och lagföring.

Ett tredje alternativ som togs upp var att närmare reglera straffmätningen vid flerfaldig brottslighet genom att på ett mer utförligt sätt ange grunderna för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. En sådan lösning skulle enligt utredningen kunna öka tydligheten i systemet och eventuellt leda till en mer enhetlig rättstillämpning. Utredningen ansåg emellertid att det kunde ifrågasättas vilket innehåll en mer detaljerad bestämmelse av det slaget skulle ha samt att det finns anledning att undvika en sådan med hänsyn till systemets komplexitet. Utredningen avfärdade därvid en förändring liknande den som Straffnivåutredningen övervägde, dvs. att genom lagstiftning reglera storleken av den reduktion som ska göras. Detta med hänvisning till att en sådan reglering inte skulle stämma överens med de grundläggande principer som gäller för påföljdsbestämning

vid flerfaldig brottslighet, närmare bestämt att straffvärdet ska motsvara den samlade brottsligheten och att inte varje brott ska bedömas för sig. Ytterligare en variant som diskuterades i detta sammanhang var att formulera en bestämmelse som utgår från tanken att en reduktion kan vara berättigad om det finns ett särskilt samband mellan brotten. Utredningen avfärdade emellertid även en sådan lösning, främst på grund av de svårigheter det innebär att på ett generellt plan slå fast vad som utgör ett relevant samband och vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse vid bedömningen.

Sammantaget ansåg utredningen således att övervägande skäl talade emot en förändring av den lagstiftning som tar sikte på straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet. I stället förordade utredningen som ett fjärde alternativ vissa förändringar av den dåvarande regleringen i 34 kap. brottsbalken. Den berörda regleringen innebar att reella återfall i vissa situationer skulle behandlas som flerfaldig brottslighet vid påföljdsbestämningen. Enligt vad utredningen föreslog skulle en sådan tillämpning i stället förbehållas s.k. nyupptäckt brottslighet.

Med grund i Påföljdsutredningens betänkande föreslog regeringen i propositionen *Ny påföljd efter tidigare dom* (prop. 2015/16:151) en reform av regleringen i 34 kap. brottsbalken. Ändringarna innebar 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. Reglerna har behandlats mer utförligt i avsnitt 3.4.5.

Beträffande ordningen för hur straffvärdebedömningen ska göras vid flerfaldig brottslighet anslöt sig regeringen till utredningens bedömning att denna framstår som väl avvägd. Några ytterligare förslag till ändringar av den ordningen lämnades därför inte (se a. prop. s. 54–57).

5.7.4 Snabbare lagföring – Ds 2018:9 och SOU 2021:46

Frågan om påföljdsbestämning vid flerfaldig brottslighet har även tagits upp i processrättsliga sammanhang. Här kan nämnas att en utredare relativt nyligen haft i uppdrag att – med fokus på bl.a. personer som återkommande begår brott – utreda och föreslå åtgärder som 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. Motsvarande bedömning har, särskilt i förhållande till bötesbrottslighet, gjorts av Utredningen om snabbare lagföring i betänkandet *Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål* (SOU 2021:46). I båda dessa framställningar pekas särskilt på det förhållandet att ett påföljdssystem som bygger på gemensam straffmätning som huvudregel förutsätter att samtliga misstankar utreds och lagförs i ett sammanhang. Detta leder, enligt vad som anförs, till att lagföringen av enskilda brott försenas om den misstänkte är brottsaktiv eller misstänks för många brott samtidigt. Vidare problematiseras det förhållandet att den som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet i princip utan risk för någon ytterligare straffrättslig reaktion kan begå nya lindriga brott fram till dess att en dom meddelas. Härvid ifrågasätts asperationsprincipens tillämpning – i vart fall när det gäller brottslighet på bötesnivå – när personen i fråga varit föremål för polisingripanden mellan de olika brotten i en brottserie.

6 Ordningen i några andra europeiska länder

6.1 Inledning

Av våra direktiv framgår att vi, i uppdraget som gäller den straffrättsliga regleringen av flerfaldig brottslighet, ska göra de internationella jämförelser som vi bedömer som relevanta. Vi har härvid valt att fördjupa oss i regelverken i Norge, Finland och Danmark, eftersom dessa ligger förhållandevis nära det svenska och därmed kan tjäna som jämförelser på ett annat sätt än regleringen i de flesta andra länder. För att bredda bilden har vi också valt att mer översiktligt studera hur flerfaldig brottslighet hanteras i Tyskland och England.

Viktigt att understryka är att det – även i förhållande till de rättsordningar som liknar vår – är svårt att jämföra reaktioner på brott i olika länder. Förutom att det inte är helt enkelt att få tillgång till ett rättvisande underlag, kan skillnader bl.a. i fråga om begreppsanvändning, påföljdssystemens uppbyggnad, bakomliggande bestraffningsideologier och verkställighetsregler göra att jämförelserna haltar. När det gäller flerfaldig brottslighet tillkommer dessutom den svårigheten att straffnivåerna för de enskilda brotten kan variera avsevärt samt att det i rättspraxis långt ifrån alltid går att utläsa hur den samlade straffrättsliga reaktionen har bestämts. Till detta kommer att skilda regler i fråga om t.ex. åtalspliktens utformning, förundersökningsbegränsning och liknande, liksom olika principer i fråga om brottslighetskonkurrens, kan få stor betydelse för i vilken utsträckning flerfaldig brottslighet bestraffas. Redogörelsen nedan bör läsas mot denna bakgrund.

Det bör också klargöras att studien syftar till att ge en övergripande bild av hur de studerade länderna hanterar flerfaldig brottslighet. Redogörelsen nedan omfattar därför inte varje detalj, undantag eller särregel, utan fokuserar i stället på huvuddragen. En generell

avgränsning är att endast straffen fängelse och böter samt frågor om straffmätningen – inte andra påföljder eller frågor om påföljdsvalet – behandlas närmare.

6.2 Norsk rätt

6.2.1 Översiktligt om straffen och straffmätningen

I norsk rätt finns bestämmelser om brott, straff och andra straffrättsliga reaktioner i straffeloven. Som straff räknas enligt straffeloven fängelse, förvaring, samhällstjänst, ungdomsstraff, böter och rättighetsförlust. Andra straffrättsliga reaktioner är utmålingsutsettelse, straffutmålingsfracfall, överlämnande till psykiatrisk tvångsvård, överlämnande till tvångsvård för psykiskt utvecklingshämmande, förverkande, åtalsunderlåtelse, överlämnande till medling samt förlust av rätten att köra motordrivet fordon respektive att utföra persontransporter mot vederlag. Som nämnts inledningsvis kommer endast straffen fängelse och böter att behandlas närmare i denna framställning.

Fängelse döms ut på viss tid, minst 14 dagar och högst 21 år. För vissa brott, t.ex. terroristbrott och folkmord, kan maximistraffet dock förhöjas till 30 år.

Om rätten dömer till fängelse kan den bestämma att verkställigheten av fängelsestraffet helt eller delvis ska skjutas upp under en prövotid, s.k. *betinget fengsel*. Prövotiden ska normalt vara två år. I särskilda fall, bl.a. vid återfall i brott, kan en längre prövotid beslutas, dock högst fem år. Det finns inte någon övre gräns för hur långa fängelsestraff som kan förklaras villkorliga, men det är ovanligt att verkställigheten skjuts upp om strafftiden överstiger två år.

Böter förekommer endast i en form och innebär att ett bestämt bötesbelopp döms ut. När beloppet bestäms ska rätten, förutom sådana omständigheter som i allmänhet är av betydelse för straffmätningen, beakta den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningskyldighet, skulder och andra omständigheter som påverkar hans eller hennes ekonomiska förmåga.

När böter döms ut ska rätten fastställa ett alternativt fängelsestraff mellan en och 120 dagar. Det alternativa fängelsestraffet faller bort när bötesbeloppet betalas. Om en del av bötesbeloppet betalas sätts fängelsestraffet ned i proportion till det inbetalda beloppet.

Straffeloven är jämförelsevis sparsam när det kommer till allmänna regler om hur den straffrättsliga reaktionen ska fastställas. Vissa sådana regler finns dock samlade i kap. 14 i straffeloven. Där anges bl.a. sådana omständigheter som ska beaktas i skärpande respektive mildrande riktning vid straffmätningen (§§ 77 och 78), i vilka fall en förhöjd straffskala får tillämpas (§ 79) när ett mildare straff än vad som är föreskrivet för brottet får dömas ut (§ 80) och hur straffet ska bestämmas efter en tidigare dom (§ 82). Vi återkommer till vissa av dessa bestämmelser i den fortsatta framställningen.

6.2.2 Konkurrens

Liksom i svensk rätt avgörs frågan om någon har gjort sig skyldig till ett eller flera brott med hjälp av i huvudsak icke lagfästa principer om brottslighetskonkurrens. Den norska konkurrensläran gör åtskillnad mellan brott som begås i realkonkurrens och sådana som begås i idealkonkurrens. Begreppen känns igen från den tidigare svenska strafflagen före 1938 års reform (se avsnitt 5.4). Till skillnad från i den dåvarande svenska regleringen återfinns begreppen emellertid inte i den norska straffeloven. Vilken typ av konkurrenssituation som är för handen kan dock få betydelse när straffet ska mätas ut (se vidare avsnitt 6.2.5).

Realkonkurrens föreligger när någon har begått flera lagöverträdelser genom olika handlingar. Är det fråga om överträdelser av olika straffbud, t.ex. narkotikabrott, inbrott och olaga hot, talar man om olikartad realkonkurrens. Rör det sig i stället om straffbara handlingar av samma slag, t.ex. upprepade inbrottsstöld, kallas det likartad realkonkurrens.¹

Ibland uppstår fråga om ett visst förfarande ska bedömas som flera straffbara handlingar i realkonkurrens eller som *en* sammanhängande straffbar handling, s.k. *fortsatt brott*. Även om någon t.ex. har undandragit ett belopp genom att gömma undan småsummor upprepade gånger under en viss period, kan detta straffrättsligt ses som ett fall av förskingring. Precis som i svensk rätt kan dessutom enskilda straffstadganden vara utformade så att det som i realiteten är flera handlingar ska anses som ett brott. Ett sådant s.k. *sammansatt*

¹ Se prop. 137 L (2016–2017) s. 8.

brott är rån, som ju omfattar både en förmögenhetskränkning och våld eller hot.²

Ett viktigt kriterium för om man står inför flera brott i konkurrens eller ett fortsatt eller sammansatt brott är antalet målsäganden. Vid integritetskränkningar av olika slag är den klara huvudregeln att det föreligger lika många brott som antalet målsäganden. Detta är utgångspunkten också vid förmögenhetsbrott, men i dessa fall är undantag i högre grad tänkbara beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.³

Idealkonkurrens föreligger när någon har begått flera brott genom en enda handling. Om samma straffbud överträds flera gånger genom en handling kallas det likartad idealkonkurrens. Avgörande för om handlingen ska anses innefatta ett eller flera brott är i dessa fall beroende av antalet målsägande och vilken slags kränkning det är fråga om. Den som utför ett sprängdåd och dödar eller skadar flera personer anses som huvudregel ha gjort sig skyldig till lika många brott som antalet målsägande. Om bomben däremot skadar flera byggnader med olika ägare kan detta komma att betraktas som ett fall av skadegörelse.⁴

En handling kan också innebära att flera straffbud överträds samtidigt i s.k. olikartad idealkonkurrens. Ett exempel kan vara det fallet att någon kastar en sten som påförts ett hotbrev in genom fönstret till ett hus där andra personer befinner sig. Genom denna handling kan lagbrytaren ha gjort sig skyldig både till skadegörelse, olaga hot och ofredande. Om handlandet inte täcks av något enskilt straffstadgande, tillämpas flera stadganden i idealkonkurrens.⁵

Huruvida ett visst förfarande ska bedömas som flera brott begångna i konkurrens eller som endast ett brott är, liksom i svensk rätt, avgörande för vilken straffskala som är tillämplig. Gränsdragningen har också betydelse för hur straffmätningen går till, men behöver inte ha någon väsentlig inverkan på vilket straff som faktiskt mäts ut (se vidare avsnitt 6.2.4 och 6.2.5). Även i detta avseende överensstämmer den norska tillämpningen med hur flerfaldig brottslighet behandlas i svensk rätt.

² Se prop. 137 L (2016–2017) s. 8 f. och Høringsnotat, Lovavdelingen, Desember 2016. Snr. 16/7844 s. 4 f.

³ Ibid.

⁴ Se prop. 137 L (2016–2017) s. 9 och Høringsnotat, Lovavdelingen, Desember 2016. Snr. 16/7844 s. 5.

⁵ Ibid.

6.2.3 Grundläggande principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet

När någon har gjort sig skyldig till flera straffbara handlingar behandlas de som regel i samma rättegång. I normalfallet utdöms då ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten. Liksom i svensk rätt görs därvid en gemensam straffmätning med tillgång till en förhöjd straffskala. Såväl konstruktionen av den förhöjda straffskalan som den konkreta straffmätningen bygger på den s.k. straffskärpningsprincipen. Denna motsvarar vad som i svensk rätt benämns asperationsprincipen och utgör således en mellanvariant av absorption och kumulation.

6.2.4 Straffskalan vid flerfaldig brottslighet

Regler om hur den förhöjda straffskalan konstrueras finns i straffeloven § 79 punkten a. Bestämmelsen är enligt sin ordalydelse tillämplig när någon genom en eller flera handlingar har begått flera brott. Detta innebär att den förhöjda straffskalan gäller både vid ideal- och realkonkurrens. Däremot är den inte tillämplig vid sammansatta brott. Därmed kommer straffskalan för gärningar som rent faktiskt är jämförbara att kunna skilja sig åt beroende på om förfarandet rättsligt sett bedöms som ett eller flera brott. Vid den konkreta straffmätningen är det emellertid, som nämnts ovan, oftast av mindre betydelse om gärningen ansetts utgöra ett brott eller flera, eftersom det utmätta straffet i allmänhet håller sig inom straffskalan för det svåraste brottet.⁶

När straffeloven § 79 punkten a är tillämplig kan straffet för den samlade brottsligheten bli upp till dubbelt så långt som maximistraffet för det svåraste brottet. Straffet kan dock aldrig bli längre än summan av straffskalorna i de straffbud som domen gäller. Som exempel kan nämnas att den gemensamma straffskalan för ett rån och en skadegörelse – vars straffmaximum är fängelse i sex respektive ett år – till följd av denna begränsning kommer att sträcka sig upp till sju års fängelse.

Som ytterligare en begränsning gäller att straffskalan för det svåraste brottet maximalt kan förhöjas med sex år. Detta innebär att om gärningspersonen döms för ett fall av grov kroppsskada (straffe-

⁶ Se Höringsnotat, Lovavdelingen, Desember 2016. Snr. 16/7844 s. 7.

loven § 274), som har ett maximistraff på 10 års fängelse, förhöjs straffskalan vid flera brott till fängelse i högst 16 år – inte i 20 år, såsom en fördubbling skulle ha medfört.

Slutligen gäller att straffet inte heller får överstiga 21 år, eller 15 år om gärningspersonen var under 18 år vid gärningstillfället. Maxgränsen på 21 år tillämpas inte om ett eller flera av brotten kan bestraffas med fängelse i upp till 30 år, såsom vid grovt terroristbrott. I sådana fall kan straffet bli 30 år även om det ska bestämmas ett gemensamt straff som omfattar också andra brott.

Om ett av brotten kan leda till fängelse, men ett annat inte kan medföra ett strängare straff än böter, kan domstolen antingen döma ut böter vid sidan av fängelsestraffet eller döma till ett gemensamt fängelsestraff och därvid beakta bötesbrottsligheten som försvårande omständigheter. Lagen reglerar inte det fallet att samtliga brott endast kan medföra böter, men även i dessa fall utmätts ett gemensamt straff. Det gemensamma bötesstraffet kan då inte bli högre än vad de sammanlagda bötesstraffen skulle ha blivit om de mätts ut var för sig.

6.2.5 Straffmätningen vid flerfaldig brottslighet

Hur den konkreta straffmätningen ska gå till, och vilken vikt som därvid ska läggas vid varje brott, säger straffeloven inget om.

När det handlar om s.k. förenklade förelägganden (forenklede forelegg) finns emellertid fasta regler om hur ett gemensamt bötesstraff för flera överträdelser ska fastställas. Vid exempelvis vissa trafikförseelser gäller att den högsta boten ska räknas fullt ut, medan de övriga ska reduceras till hälften. I fråga om vissa överträdelser av tullförordningen ska däremot de olika bötesbeloppen läggas samman till en gemensam bot. I båda fallen gäller dock att ett förenklat föreläggande inte kan meddelas om den gemensamma boten överstiger ett visst belopp.

I andra fall av flerfaldig brottslighet har lagstiftaren överlämnat till domstolarna att mer skönsmässigt bestämma ett lämpligt straff inom ramen för den förhöjda straffskalan. Eftersom straffeloven bygger på straffskärpningsprincipen förutsätts emellertid att det gemensamma straffet som regel blir kortare än summan av de straff som skulle ha utmätts för de enskilda brotten sedda för sig. Även i norsk rätt förekommer således en form av asperation.

Det kan vara svårt att av praxis utläsa hur olika brott viktas vid straffmätningen och vilka reduktioner som görs.⁷ Likväl kan några huvuddrag urskiljas.

Om flera slags brott har begåtts genom flera handlingar (olikartad realkonkurrens), och ett av brotten är det klart mest allvarliga, utgår domstolen ofta från straffnivån för det brottet och gör tillägg till straffet för övriga brott. Överträdelse som framstår som jämförelsevis lindriga kommer då endast ha en liten eller helt sakna betydelse för straffmätningen. På motsvarande sätt behandlas ofta det fallet att gärningspersonen genom en handling har överträtt flera straffbud (olikartad idealkonkurrens).⁸

Vid realkonkurrens eller likartad idealkonkurrens där inget enskilt brott skiljer ut sig som det mest allvarliga eller kan sägas utgöra huvudbrottet, blir straffmätningen ofta beroende av en mer samlad värdering. Även i dessa fall blir det gemensamma straffet mildare än om man hade lagt samman de fängelsestraff som de enskilda brotten skulle ha medfört var för sig.⁹ I allmänhet blir reduktionerna större ju fler brott den tilltalade döms för vid samma tillfälle.

Nedan följer ett antal exempel på hur det gemensamma straffet vid olika fall av flerfaldig brottslighet har bestämts i praxis.¹⁰

- HR 2020-1352 A. Straffet för 15 grova bedrägerihandlingar – varav medverkan till tre fullbordade och tolv försök – gentemot åtta olika företag med sammantaget 18 personligen drabbade, och med en potentiell skada som uppgick till sammanlagt drygt 620 000 norska kronor, ansågs motsvara fängelse i ett år och åtta månader. Därutöver utmättes straff för vissa andra brott, samtidigt som det gjordes avdrag på straffet för lång handläggningstid. Det samlade straffet bestämdes till fängelse i ett år och sex månader.
- HR 2019-721-A. Den tilltalade hade begått sexuella övergrepp över internet mot totalt 49 minderåriga flickor. Brottsligheten pågick i flera år och omfattade övergrepp som var så allvarliga att de föll in under bestämmelsen om våldtäkt genom samlag. Det

⁷ Efter en lagändring 2017 gäller dock att det i domskälen dels ska anges om straffelovens § 79 a har tillämpats, dels bör anges straffnivån för vart och ett av de allvarligaste brotten.

⁸ Se prop. 137 L (2016–2017) s. 13 f. och Høringsnotat, Lovavdelingen, Desember 2016. Snr. 16/7844 s. 11.

⁹ Se prop. 137 L (2016–2017) s. 14 och Høringsnotat, Lovavdelingen, Desember 2016. Snr. 16/7844 s. 12.

¹⁰ Observera att alla avgöranden inte ger uttryck för dagens straffnivå, eftersom vissa straffskalor har skärpts sedan avgörandena meddelades.

allvarligaste brottet bedömdes i sig grunda ett fängelsestraff på fem år och de två näst allvarligaste ett fängelsestraff på fyra år och sex månader vardera. Den samlade brottsligheten ansågs som utgångspunkt ge skäl för ett fängelsestraff på 15 till 16 år. Efter straffreduktioner för bl.a. tidsutdräkt bestämdes straffet till 13 års fängelse.

- HR-2017-1675-A. En man blev dömd för att vid samma tillfälle ha försökt föra in olika sorters narkotika i Norge. Høyesterett uttalade att straffmätningen i ett sådant fall innefattar två led: först mäts straffet ut för varje sorts narkotika sedd för sig, där-efter görs en samlad helhetsbedömning i enlighet med straffskärpningsprincipen. Høyesterett bedömde att införseln av de olika preparaten var för sig kunde läggas till grund för ett fängelsestraff på drygt två år, cirka ett år och fyra månader respektive ett år. Dessutom omfattade domen ytterligare narkotika som med hänsyn till dess sort och mängd i princip saknade betydelse för påföljdsbestämningen. Vid en samlad helhetsbedömning fann Høyesterett att brottsligheten som utgångspunkt föranledde ett fängelsestraff på två år och nio månader. Høyesterett underströk här bl.a. den avtagande effekt som narkotikans kvantitet bör ha vid straffmätningen. Efter straffreduktion på grund av den tilltalades erkännande bestämdes straffet till fängelse i två år och fem månader.
- Rt. 2015 s. 401. En man blev dömd för två fall av grov våldtäkt av olika målsäganden. Høyesterett uttalade att straffen för varje våldtäkt sedd för sig motsvarade sex års fängelse och att ett rimligt gemensamt straff som utgångspunkt uppgick till 10 års fängelse. Det konkreta straffet mättes dock ut till nio års fängelse på grund av tidsutdräkten fram till en rättskraftig dom.
- Rt. 2013 s. 1153. Straffen för fyra fickstöldar bestämdes till fängelse i åtta månader. Høyesterett uttalade att den normala straffnivån för en professionell fickstöld som begåtts som ett led i en systematisk brottslighet och i syfte att livnära sig av verksamheten, borde vara fängelse i 90 dagar.
- Rt. 2012 s. 1458. Straffen för 64 fullbordade och 18 försök till grova stöldar bestämdes till fängelse i sju år och sex månader. Straffet översteg därmed den dåvarande straffskalan för grov stöld på fängelse upp till sex år.

- Rt. 2012 s. 283. Fallet gällde två tilltalade som begått i huvudsak tre rån av sammantaget fyra äldre personer. Lagmannsretten ansåg att de rån som avsåg enskilda personer som utgångspunkt tillsammans motsvarade ett straff på fängelse i tre år och sex månader och att rånet av ett äkta par motsvarade ett fängelsestraff på fyra år och tre månader, vilket Høyesterett anslöt sig till. Det gemensamma straffet bestämdes sedan till fängelse i sju år och tre månader för den ena tilltalade och till fängelse i åtta år för den andre. Høyesterett uttalade att fastställandet av det samlade straffet är avhängigt en konkret värdering av straffvärdheten av samtliga straffbara handlingar och sambandet mellan dem.
- I Rt. 2011 s. 1210 dömdes en tilltalad för 14 grova stölder från privata bostäder, ett försök till grov stöld och en stöld. Straffet sattes till fängelse i fyra år och fyra månader, dvs. i snitt 3,25 månader för varje brott.

6.2.6 Något om beaktande av tidigare domar och återfall

Av straffeloven § 79 framgår också att straffskalan förhöjs vid återfall (punkten b) och när brottet utgjort ett led i en organiserad brottslighet (punkten c). Straffet för ett brott som har begåtts efter en tidigare dom, utdöms utöver det tidigare straffet. På det sättet utgör dessa fall en form av straffkumulation. Om villkoren för straffskärpning vid återfall är uppfyllda, ska dessutom straffet för det nya brottet mätas ut med tillämpning av den förhöjda straffskalan i § 79 punkten b. Om det tillkommande brottet har begåtts före den tidigare domen meddelas en s.k. ”etterskuddsdom” (jfr straffeloven § 82). Också vid en sådan dom tillämpas straffeloven § 79 punkten a. Vid straffmätningen ska hänsyn då tas till vad ett lämpligt straff skulle ha varit om brotten prövats i samma rättegång, varvid de sammantagna straffen inte får vara strängare än om så hade skett. I detta hänseende överensstämmer alltså den norska lagstiftningen i princip med den svenska.

6.3 Finsk rätt

6.3.1 Översiktligt om straffen och straffmätningen

I finsk rätt finns reglerna om brott, straff och andra påföljder huvudsakligen i den finska strafflagen. Allmänna strafftyper är enligt strafflagen ordningsbot, böter, villkorliga eller ovillkorliga fängelsestraff, samhällstjänst och övervakningsstraff. Ungdomsstraff är ett särskilt straff för brott som begåtts av en person som är under 18 år. Ytterligare ett särskilt straff är det s.k. kombinationsstraffet, som kan dömas ut när någon återfaller i allvarliga brott och som består av ett långt fängelsestraff följt av en obligatorisk övervakningstid på ett år. Därutöver finns vissa särskilda straff för tjänstemän, militärer och juridiska personer. Övriga påföljder för brott – varav det om vissa är stadgat i andra lagar – är förverkandepåföljd (konfiskation), domseftergift, körförbud, jaktförbud, djurhållningsförbud och näringsförbud.

Böter döms ut i dagsböter. Antalet dagsböter bestäms till lägst en och högst 120. Om den tilltalade döms för flera brott får högst 240 dagsböter dömas ut. Om böterna inte kan drivas in, är det möjligt att på de villkor som anges i strafflagen i stället för de obetalda böterna bestämma fängelse som förvandlingsstraff.

Ett *fängelsestraff* döms ut på viss tid eller på livstid. För fängelsestraff på viss tid är skalan minst 14 dagar och högst 12 år. Om gärningsmannen på en gång döms för flera brott till ett gemensamt fängelsestraff, kan straffet dock utsträckas till högst 15 år (se vidare avsnitt 6.3.4). Fängelse på livstid kan dömas ut enbart för vissa av de grävsta brotten.

Ett fängelsestraff på högst två år kan dömas ut villkorligt för en prøvotid på minst ett och högst tre år. Om enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet, kan dessutom böter eller, om det villkorliga fängelsestraffet är åtta månader eller längre, samhällstjänst dömas ut. I vissa fall kan ett villkorligt fängelsestraff också förenas med övervakning.

Om den dömda under prøvotiden begår ett brott för vilket han eller hon döms till ovillkorligt fängelse, kan domstolen bestämma att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i sin helhet eller delvis.

Den finska strafflagen reglerar relativt utförligt – och på ett sätt som i mångt och mycket påminner om det svenska – hur ett straff ska mätas ut. Allmänna regler om bestämmande av straff finns i straff-

lagens 6 kap. Av 2 § framgår att straff bestäms enligt den straffskala som gäller för brottet i fråga, men att avvikelser från denna får göras enligt andra bestämmelser i lagen. Således fastställs straffet enligt en lindrigare straffskala bl.a. när brottet har begåtts innan gärningspersonen fyllde 18 år, när brottet stannat vid försök och i vissa fall av medverkan, när brottet har begåtts i en nödvärnsliknande situation och när gärningspersonen har medverkat till utredningen av sitt brott (8 och 8 a §§). I andra fall får maximistraffet i den annars tillämpliga straffskalan i stället överskridas. Detta gäller bl.a. när någon döms för flerfaldig brottslighet till ett gemensamt straff. Straffskalan och straffmätningen vid flerfaldig brottslighet behandlas närmare i avsnitt 6.3.3–6.3.5.

Enligt 6 kap. 3 § strafflagen ska straff bestämmas med beaktande av samtliga grunder som enligt lag inverkar på storleken och arten av straffet samt enhetligheten i straffpraxis. Kravet på enhetlighet ger bl.a. uttryck för ekvivalensprincipen som, liksom i svensk rätt, utgör en grundpelare i påföljdssystemet. Det gör även proportionalitetsprincipen, vilken kommer till uttryck i 6 kap. 4 § strafflagen. Där anges att straffet ska mätas ut så att det står i ett rättvist förhållande till hur skadligt och farligt brottet är, motiven till gärningen samt gärningsmannens av brottet framgående skuld i övrigt.

På liknande sätt som i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken anger den finska strafflagen också sådana omständigheter som ska beaktas i antingen skärpande eller mildrande riktning vid straffmätningen (6 kap. 5 och 6 §§ strafflagen). Som en straffskärpningsgrund anges också gärningsmannens tidigare brottslighet, om förhållandet mellan den tidigare brottsligheten och det nya brottet visar att gärningsmannen, med anledning av att brotten är likartade eller annars, är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag.

Därutöver anges ett antal s.k. skälighetsgrunder som ska beaktas i mildrande riktning om det straff som hade mätts ut enligt vedertagen praxis skulle leda till ett oskäligt eller exceptionellt skadligt slutresultat (se 6 kap. 7 § strafflagen). Skälighetsgrunderna motsvarar till stor del billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken.

Också i de fall någon ska dömas till ett gemensamt straff för två eller flera brott ska de allmänna principer för straffmätning som slås fast i 6 kap. strafflagen iakttas. Därutöver finns särskilda bestämmelser om fastställandet av gemensamt straff i 7 kap. strafflagen. Dessa bestämmelser behandlas närmare i avsnitt 6.3.4–6.3.6.

6.3.2 Konkurrens

När någon har överträtt flera straffbud genom samma gärning eller överträtt samma straffbud flera gånger uppstår frågan om han eller hon ska dömas för flera brott. Denna fråga är inte lagreglerad, utan avgörs i enlighet med de principer för brottslighetskonkurrens som vuxit fram i finsk praxis och doktrin. I detta sammanhang kan nämnas att strafflagen tidigare gjorde en åtskillnad mellan realkonkurrens, idealkonkurrens och fortsatt brott (jfr ovan avsnitt 5.4 och 6.2.2) samt anvisade skilda tillvägagångssätt för påföljdsbestämningen vid de olika konkurrensformerna. Genom en lagändring 1992 utmönstrades emellertid dessa distinktioner ur lagstiftningen och därefter tillämpas påföljdsreglerna om flerfaldig brottslighet således på samma sätt oavsett konkurrensform. En annan sak är att brottens samband med varandra kan få betydelse vid utmätningen av det konkreta straffet. Detta är emellertid endast en av flera omständigheter som ska beaktas när det gemensamma straffet bestäms.¹¹

I den finska konkurrensläran skiljer man numera mellan lagkonkurrens och brottsenhet. Dessa konkurrenssituationer korresponderar i princip med den svenska distinktionen mellan olikartad och likartad konkurrens.

Lagkonkurrens tar sikte på frågan om ett eller flera straffbud ska tillämpas på samma gärning som, i vart fall formellt sett, faller in under flera straffbud. Frågan besvaras vanligtvis utifrån tre olika rättsfigurer eller lösningsmodeller. Den första kallas *subordination* och föreligger när en viss brottstyp helt ingår i en annan. I dessa fall konsumeras det förra – subordinerade – brottet av det senare. Konstruktionen är ett utflöde av den allmänna principen att en speciell brottsbeskrivning går före en allmän. Exempel på subordination är gradindelade brott, försöksbrott i förhållande till fullbordade brott och oaktsamma brott i förhållande till motsvarande uppsåtliga brott.¹²

Den andra konstruktionen är när ett straffbud i lagtexteten uttryckligen har gjorts *subsidiärt* till andra, lika stränga eller strängare, straffbud. Även i dessa fall löser man konkurrensfrågan genom kon-

¹¹ Se Dan Helenius, Prosecuting and Punishing Offenders for Several Offences in Finland i: Audenaert, N. & De Bondt, W. (eds.) (2021), Prosecuting and punishing multioffenders in the EU. A comparative analysis, Gompel & Svacina, s. 106 f.

¹² Se Helenius, s. 108 och Boucht, J & Frände, D (2020) Finsk straffrätt. Grundkurs i straffrättens allmänna läror, Polisyreshögskolan, s. 165.

sumtion, och då givetvis på det sättet att det subsidiära brottet konsumeras av det primära.¹³

När det ena straffbudet varken är subordinerat eller subsidiärt till det andra får den tredje lösningsmodellen tillgripas. Denna innebär att frågan om båda eller endast ett av de överträdde straffbudena ska tillämpas avgörs utifrån en *avvägning mellan straffbudens skyddsintressen*. Om två eller flera straffbud skyddar samma intresse är det inte motiverat att döma för samtliga överträdelser. Ett illustrativt exempel från rättspraxis är HD 2006:76 där den tilltalade hade framfört bil sedan han olagligen brukat narkotika. Förutom rattfylleri ansågs den tilltalade även ha gjort sig skyldig till straffbart bruk av narkotika som ett särskilt brott, eftersom de aktuella straffbestämmelserna ansågs åsyfta olika skyddsintressen.¹⁴

Brottsenhet blir relevant när det på gärningspersonens handlande är möjligt att tillämpa samma straffbestämmelse flera gånger. Frågan om det föreligger ett eller flera brott måste då besvaras genom en avgränsning av brottsenheten utifrån varje enskild brottsbeskrivning. I finsk rätt är utgångspunkten ett naturligt betraktelsesätt, dvs. hur situationen rimligtvis får uppfattas i det konkreta fallet. Tidsliga och rumsliga kriterier, såväl som den brottsliga verksamhetens art och följder, är därvid av betydelse. Det är även antalet brotts- och angreppsobjekt, gärningspersonens syften och det aktuella straffbudets skyddsintresse. Liksom i svensk rätt är de olika kriterierna av olika relevans beroende på vilken brottstyp det handlar om.¹⁵

6.3.3 Grundläggande principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet

När någon samtidigt fälls till ansvar för två eller flera brott utdöms i Finland – precis som i Sverige och Norge – som huvudregel ett gemensamt straff. Vidare ligger även i finsk rätt asperationsprincipen till grund för hur straffskalan, liksom det konkreta straffet, fastställs i dessa fall. Det betyder att också Finland använder sig av ett system med s.k. mängdreduktioner, där det gemensamma straffet för flera brott blir betydligt mildare än vad en ren kumulation av straffen för de enskilda brotten skulle innebära.

¹³ Se Helenius, s. 108 f. och Boucht & Frände, s. 166.

¹⁴ Se Helenius, s. 109 och Boucht & Frände, s. 166 f.

¹⁵ Se Helenius, s. 110 ff. och Boucht & Frände, s. 168 f.

6.3.4 Straffskalan vid flerfaldig brottslighet

Om någon på en och samma gång ska dömas för två eller flera brott för vilka straffet är fängelse ska ett gemensamt fängelsestraff som regel bestämmas för brotten. Detta framgår av 7 kap. 1 § strafflagen. Av samma paragraf framgår också hur domstolen ska förfara om någon ska dömas till fängelse för ett brott och till böter eller ordningsbot för ett eller flera andra brott. Domstolen får då antingen döma till ett gemensamt fängelsestraff för samtliga brott eller till ett gemensamt fängelsestraff för vissa av brotten och dessutom till böter eller till ordningsbot för de övriga brotten. Slutligen föreskriver paragrafen att livstids fängelse ska användas som gemensamt straff för samtliga brott om något av brotten föranleder livstids fängelse.

Regler om hur straffskalan bildas när ett *gemensamt fängelsestraff* på viss tid ska dömas ut finns i 7 kap. 2 § strafflagen. Bestämmelsen är utformad efter samma principer som motsvarande svenska reglering och innebär att det strängaste maximistraff som kan följa på de olika brotten får överskridas, men att det härvid gäller ett par begränsningar. För det första får strafftiden inte vara längre än den sammanlagda tiden för brottens maximistraff. För det andra får det strängaste maximistraffet inte överskridas med mer än

1. ett år, om det strängaste maximistraffet är fängelse under ett år och sex månader,
2. två år, om det strängaste maximistraffet är fängelse i minst ett år och sex månader men under fyra år, och med mer än
3. tre år, om det strängaste maximistraffet är fängelse på viss tid, minst fyra år.

Som nämnts i avsnitt 6.3.1 medför regleringen att det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet är fängelse i 15 år.

Kan på ett eller flera brott följa endast böter, anses böterna när den gemensamma tiden för de olika brottens maximistraff räknas ut motsvara sammanlagt en månads fängelse.

Också minimistraffet i den gemensamma straffskalan är detsamma som enligt svensk rätt. Straffet får således inte vara kortare än det strängaste minimistraffet för något av brotten.

Om någon samtidigt ska dömas för två eller flera brott för vilka straffet är böter, ska ett *gemensamt bötesstraff* bestämmas. Ett gemensamt bötesstraff får vara högst 240 dagsböter. Ett gemensamt bötesstraff får dock inte vara strängare än de sammanlagda maximistrafen för de olika brotten. Om det för något av brotten efter den 1 juni 1969 föreskrivits ett särskilt lägsta bötesstraff, får det gemensamma bötesstraffet inte underskrida detta. (Se 7 kap. 3 § strafflagen.)

Särskilda regler finns dessutom för hur straffet ska bestämmas om någon på en och samma gång ska dömas till böter och ordningsbot för två eller flera brott eller till ordningsbot för två eller flera brott (se 7 kap. 3 a och 3 b §§).

6.3.5 Straffmätningen vid flerfaldig brottslighet

Till skillnad från Sverige och Norge har Finland lagfäst asperationsprincipen på straffmättningsnivån. I 7 kap. 5 § strafflagen slås således fast att domstolen vid utmätning av ett gemensamt straff ska utgå från straffet för det brott för vilket enligt domstolens prövning bör följa det strängaste straffet. Vidare framgår att straffet för brotten ska mätas ut på ett sådant sätt att det står i ett rättvist förhållande också till antalet brott samt deras grovhet och inbördes samband.

Av bestämmelsen följer att straffet även vid flerfaldig brottslighet ska stå i proportion till brottslighetens allvar. Ju fler och allvarigare brott, desto strängare blir det gemensamma straffet. Bestämmelsen klagör däremot inte vilket genomslag flerbrottsligheten bör få. Denna bedömning har således överlämnats till domstolarna. I praktiken går straffmätningen emellertid som regel till på liknande sätt som i svensk rättstillämpning. Till straffet för det svåraste brottet läggs således normalt en viss andel av de straff som de tillkommande brotten skulle ha föranlett om de bedömts oberoende av varandra.

En tumregel är att lägga till en tredjedel av de individuella straffen för de tillkommande brotten, alternativt en tredjedel av straffet för det näst svåraste brottet och därefter en mindre andel av straffen för övriga brott. Tredjedelsregeln är inte lagfäst, utan bygger i stället på en långvarig praxis. Före det att den nuvarande ordningen med gemensamt straff infördes 1992 tillämpades tredjedelsregeln tämligen strikt. Ett av syftena med 1992 års reform var att skapa ett större utrymme för bedömning i det enskilda fallet, med fokus på att det samlade

straffet ska vara rättvist och skäligt som helhet. Rättstillämparen har dock även fortsättningsvis varit benägen att ta den gamla tumregeln i beaktande vid straffmätningen.

I rättsfallet HD 2018:60 konstaterade den finska Högsta domstolen att en tillämpning av tredjedelsregeln i det konkreta fallet skulle ha lett till ett alltför mildt straff. Rättsfallet befäster således tredjedelsregeln som en gällande tumregel, men inskräper samtidigt att domstolen vid behov måste vara beredd att avvika från denna för att nå ett rättvist resultat.

Avvikelse från tredjedelsregeln har också gjorts i mål som rör sexualbrott. Här kan rättsfallet HD 2014:91 nämnas, som gällde försök till dråp och våldtäkt. Högsta domstolen konstaterade att om brotten bedömts separat skulle dråpförsöket ha föranlett fängelse i fem år och sex månader och våldtäkten fängelse i tre år och sex månader. Det gemensamma straffet blev sju års fängelse. I fallet tillämpade Högsta domstolen alltså inte tredjedelsregeln strikt, utan straffet för våldtäkten utgjorde någonstans mellan en tredjedel och hälften av det totala straffet.

Inom finsk doktrin har det på senare tid, på basis av analys av Högsta domstolens rättsfall, ansetts att praxis i allt större utsträckning går mot ett holistiskt betraktelsesätt av den brottslighet som ligger till grund för utmätningen av gemensamt straff, även om tumreglerna alltså har stor betydelse i praktiken.

Som nämnts ovan följer det också av 7 kap. 5 § strafflagen att straffet ska vara proportionerligt i förhållande till brottens inbördes samband. I många fall kan sambandet verka i mildrande riktning, medan det i andra fall kan få motsatt verkan. Här kan bl.a. den aktuella konkurrenssituationen få betydelse. Exempelvis kan det ofta ses som mindre klandervärd när brotten begåtts genom en enda handling än om de har begåtts vid flera olika tillfällen. Likaså kan sambandet betraktas som förmildrande när den efterföljande brottsligheten kan sägas utgöra en ”fortsättning av samma brott” eller när ett i och för sig stort antal brott bildar en helhet, en s.k. brotts spiral. Har brottsligheten haft en systematisk karaktär kan detta å andra sidan beaktas i skärpande riktning när det gemensamma straffet mäts ut.¹⁶ Att den brottsliga verksamheten varit planmässig anges för övrigt uttryckligen som en straffskärpningsgrund i 6 kap. 5 § strafflagen.

¹⁶ Se RP 40/1990 rd, s. 30.

I rättsfallet HD 2017:41 var fråga om flera ekonomiska brott som hade ett inbördes samband. Brotten hade begåtts genom samma handlingar, vilka alltså samtidigt uppfyllde rekvisiten i flera olika straffstadganden. Även om straffstadgandena skyddade olika rättsliga intressen och brottsligheten präglades av viss systematik, ledde det inbördes sambandet till en lindrande inverkan på straffet.

Å andra sidan ansåg Högsta domstolen i rättsfallet HD 2017:60 att brotthelheten, i vilken det ingick grov människohandel, människorov av barn och registeranteckningsbrott, uppvisade en sådan långsiktighet och planmässighet att det inbördes sambandet mellan brotten gav fog för en straffskärpning vid utmätning av det gemensamma straffet.

I rättsfallen HD 2018:44 och HD 2020:59, som båda gällde upprepade bedrägeribrott, uttalade Högsta domstolen att det i fall där brotten utgjort ett tidsmässigt och operativt kontinuum och handlingsmotivet varit detsamma kan, trots att varje brott krävt ett separat beslut, vara motiverat att bedöma brotten som en helhet när straffet mäts ut.

När ett gemensamt straff ska mätas ut kan det i praktiken förekomma situationer där en skärpnings- eller lindringsgrund eller någon annan omständighet som anges i 6 kap. strafflagen gäller endast en del av de brott som lagförs samtidigt. När så är fallet ska, enligt vad som också framgår av 7 kap. 5 §, detta i skäligen utsträckning beaktas när det gemensamma straffet mäts ut. Enligt förarbetena kan domstolen då i praktiken förfara t.ex. så att den först mäter ut ett hypotetiskt gemensamt straff för samtliga brott, som om några sådana särskilda grunder över huvud taget inte skulle föreligga. Verkningarna av särskilda skärpnings- och lindringsgrunder kan därefter beaktas såsom ett tillägg till eller ett avdrag från straffet i ”normalfallet”. Vid denna bedömning bör domstolen även beakta hur många brott som grunderna kan tillämpas på i hela brottsserien, samt dessa brotts grovhet.¹⁷

¹⁷ Se RP 1990 nr 40 s. 31.

6.3.6 Något om beaktande av tidigare domar och återfall

Hur tidigare domar ska beaktas regleras i 7 kap. 6 § strafflagen. Där anges att om den som har dömts till ett ovillkorligt fängelsestraff eller kombinationsstraff åtalas för ett annat brott som han eller hon begått innan detta straff dömts ut, kan det tidigare ovillkorliga fängelsestraffet eller kombinationsstraffet skäligen beaktas som en straffnedsättningsgrund eller straffflindringsgrund vid bestämmandet av det nya straffet. Vidare får ett kortare fängelsestraff än vad som är föreskrivet för det nya brottet dömas ut för detta eller den tidigare domen anses som en tillräcklig påföljd också för det nya brottet. När straffet mäts ut enligt denna paragraf ska i domen uppges vilken tidigare dom eller vilka tidigare domar som har beaktats.

En första förutsättning för att paragrafen ska vara tillämplig är att det brott som det nya straffet avser begicks före den tidigare domen. Det ska med andra ord vara fråga om sådan brottslighet som i svensk rätt benämns ”nyupptäckt brottslighet” (se 34 kap. 1 § brottsbalken). Liksom den svenska regleringen av sådan brottslighet, strävar den finska regleringen efter att försätta den tilltalade i samma situation som om brotten hade behandlats vid samma rättegång. När det nya straffet döms ut får domstolen således – precis som i svensk rätt – göra en hypotetisk bedömning av hur ett gemensamt straff skulle ha bestämts om brotten behandlats samtidigt och sedan döma ut ett nytt straff som motsvarar skillnaden mellan det hypotetiska gemensamma straffet och straffet enligt den tidigare domen.¹⁸

En andra förutsättning är att det tidigare straffet var ovillkorligt fängelse eller ett s.k. kombinationsstraff (fängelse följt av övervakning). Enligt 7 kap. 7 § strafflagen kan emellertid ett samhällstjänststraff eller ett övervakningsstraff som har dömts ut tidigare beaktas på motsvarande sätt. I 7 kap. 8 § strafflagen finns också en särskild regel om hur en tidigare dom till ungdomsstraff ska beaktas.

Har brottet begåtts efter den tidigare domen är det fråga om ett återfall som ibland kan ge skäl att skärpa straffet (se ovan avsnitt 6.3.1).

¹⁸ Se Helenius, 125 ff. och Boucht & Frände, s. 182 ff.

6.4 Dansk rätt

6.4.1 Översiktligt om straffen och straffmätningen

I Danmark finns regleringen om brott, straff och andra straffrättsliga reaktioner huvudsakligen i straffeloven.

De allmänna straffen är fängelse och böter. Straffen kan ersättas av s.k. betinget fængsel, med eller utan samhällstjänst. Som straffrättslig reaktion finns också förvaring, särskilda åtgärder för unga lagöverträdare, särskilda vårdpåföljder och förbud mot att utöva viss verksamhet.

Fängelse kan utdömas på livstid eller på viss tid mellan sju dagar och 16 år. I vissa fall kan det maximala tidsbegränsade straffet utsträckas till 20 år. En gärningsperson som var under 18 år då brottet begicks får inte dömas till livstids fängelse. (Se straffelovens § 33.)

Böter kan användas som självständigt straff eller som tilläggsstraff. Brott mot straffeloven bestraffas normalt med dagsböter, lägst en och högst 60. Om inte utdömda böter betalas in ska de förvandlas till fängelse, som huvudregel i lägst två och högst 60 dagar. Förvandlingsstraffets längd fastställs av rätten i samband med att bötesstraffet döms ut. (Se straffelovens §§ 50–54.)

Förutsättningarna för *villkorligt fängelse* (betinget fængsel) regleras i straffelovens §§ 56 och 57. Om rätten anser att ett straff inte behöver verkställas, kan den föreskriva att verkställigheten skjuts upp och bortfaller efter en prøvotid. Prøvotiden får i allmänhet inte överstiga tre år. Uppskovet är villkorat av att den dömde inte återfaller i brott under prøvotiden och att han eller hon i övrigt följer de villkor som är föreskrivna i domen. Sådana villkor kan vara att den dömde ska uppehålla sig på en viss plats, avstå från missbruk eller underkasta sig viss behandling.

Om ovillkorligt fängelse anses påkallat samtidigt som den tilltalades personliga förhållanden talar för villkorligt fängelse, kan rätten besluta att en del av straffet, dock högst sex månader, ska verkställas, medan resterande del görs villkorlig. Villkorligt fängelse kan också kombineras med böter eller förenas med en föreskrift om samhällstjänst.

Hur straffet ska fastställas regleras i straffelovens tionde kapitel. Enligt den inledande bestämmelsen, § 80, ska straffet fastställas med beaktande av brottets grovhet och upplysningar om gärningsmannens person. Därutöver ska hänsyn tas till en enhetlig rättstillämp-

ning. Värderingen av brottets grovhet ska göras utifrån den uppkomna skadan, faran och kränkningen samt med beaktande av vad gärningsmannen insåg eller borde ha insett. Vid värderingen av gärningsmannens person ska hänsyn tas till dennes allmänna personliga och sociala förhållanden, förhållandena före och efter gärningen samt bevekelsegrunderna för brottet.

I §§ 81 och 82 finns icke uttömmande uppräknings av sådana försvårande och förmildrande omständigheter som ska beaktas när straffet mäts ut. Bestämmelserna infördes i straffeloven 2003 och har, enligt vad som framgår av förarbetena, utformats med utgångspunkt i bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken.¹⁹ Merparten av de försvårande omständigheterna är sådana som hänför sig till själva gärningen, såsom att brottet varit särskilt planerat eller utgjort ett led i en omfattande brottslighet. Bland de försvårande omständigheterna återfinns emellertid också det fallet att gärningsmannen tidigare är straffad på ett sätt som är av betydelse i sammanhanget. Här blir det således fråga om en straffskärpning på grund av återfall.²⁰ De förmildrande omständigheterna hänför sig dels till själva gärningen, dels till sådana förhållanden som i svensk rätt sorterar under de s.k. billighetsskälen i 29 kap. 5 § brottsbalken, såsom att gärningsmannen på grund av brottet har förlorat rättigheter eller påförts påföljder som kan jämföras med straff. Dessutom anges som en förmildrande omständighet att gärningsmannen inte hade fyllt 18 år då brottet begicks.

Enligt § 83 kan straffet sättas ner under tillämplig straffskala när upplysningar om brottet, gärningsmannens person eller andra omständigheter talar för det. Under i övrigt förmildrande omständigheter kan straffet helt falla bort.

Bestämmelser om straffets fastställande vid flerfaldig brottslighet finns i straffelovens §§ 88 och 89. Dessa bestämmelser behandlas närmare i avsnitt 6.4.4–6.4.6.

Avslutningsvis kan noteras att det i förarbetena till de olika straffstadgandena i straffeloven inte sällan anges ett normalstraff för brottsypen i fråga eller andra, relativt detaljerade, anvisningar om hur straffet för en viss brottsyp bör bestämmas, t.ex. att straffnivån bör höjas på visst sätt i förhållande till tidigare praxis. Sådana förarbets-

¹⁹ Se Straffelovrådets betänkning nr. 1424/2002 om straffsattsättning och strafferammer I. Allmän del, s. 287.

²⁰ I §§ 81 a–c finns dessutom straffskärpningsregler som tar sikte på brottslighet i kriminella nätverk.

uttalanden har stor betydelse som rättskälla och domstolarna följer således ofta de anvisningar i fråga om straffnivån som lämnas där.²¹

6.4.2 Konkurrens

Liksom i Norge skiljer man i Danmark mellan realkonkurrens och idealkonkurrens. Som framgår av avsnitt 6.2.2 föreligger realkonkurrens när brotten begåtts genom olika handlingar och idealkonkurrens när en handling utgör eller orsakar flera brott. Inom ramen för dessa konkurrensformer görs i sin tur en åtskillnad mellan likartad och olikartad konkurrens. Har den tilltalade begått flera brott av samma slag, t.ex. flera stölder, är det fråga om likartad realkonkurrens. Är brotten av olika karaktär, såsom stöld och misshandel, föreligger i stället olikartad realkonkurrens. Har någon genom samma handling överträtt flera straffbud, t.ex. rattfylleri som resulterat i annans död, föreligger olikartad idealkonkurrens. Och om samma straffbud har överträtts flera gånger genom en handling, såsom när gärningspersonen dödar flera människor genom ett attentat, talas om likartad idealkonkurrens. Reglerna om gemensamt straff tillämpas vid samtliga konkurrensformer. Är det fråga om ett s.k. sammansatt brott, t.ex. våldtäkt eller rån, är däremot reglerna om gemensamt straff inte tillämpliga, eftersom det då endast är fråga om ett brott.

6.4.3 Grundläggande principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet

Liksom i Sverige, Norge och Finland tillämpas även i Danmark normalt principen om gemensamt straff när någon döms till ansvar för flera brott. En skillnad gentemot nyssnämnda länder är dock att absorptionsprincipen gäller som huvudregel på straffskalenivå. Detta innebär att det gemensamma straffet normalt ska mätas ut inom straffskalan för det svåraste brottet. Eftersom regleringen ger möjlighet att i undantagsfall tillämpa en förhöjd straffskala – och straffet även enligt de andra ländernas straffmättningspraxis vanligen ryms inom straffskalan för det svåraste brottet – framstår skillnaden mellan de olika regelverken i detta avseende närmast som lagteknisk. Vidare

²¹ Se angående detta Straffelovrådets betänkning 1531/2012, Strafmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole, s. 41–45.

utmäts det konkreta straffet – liksom i Sverige, Norge och Finland – genom s.k. modererad kumulation (dvs. asperation). Det gemensamma straffet blir således även i Danmark som regel mildare än summan av de enskilda straffen sedda för sig.

6.4.4 Straffskalan vid flerfaldig brottslighet

Av straffelovens § 88 framgår att om någon genom en eller flera gärningar har begått flera brott, fastställs det för dessa ett gemensamt straff inom ramen för den föreskrivna straffskalan. Detta gäller oavsett om konkurrensen är likartad eller olikartad. Om det – såsom i det sistnämnda fallet – finns flera straffskalor som kan tillämpas, ska det gemensamma straffet mätas ut inom den strängaste av dessa. Som nämnts ovan innebär detta att den gemensamma straffskalan som huvudregel fastställs i enlighet med absorptionsprincipen.

Av samma paragraf framgår dock att en förhöjd straffskala får tillämpas under särskilt försvärande omständigheter, på så sätt att straffet då får överstiga det högsta föreskrivna straffet för något av brotten med upp till hälften. När sådana omständigheter föreligger förhöjs alltså ett maximum på t.ex. två års fängelse till tre år och ett på sex års fängelse till nio år.

Vad som avses med särskilt försvärande omständigheter säger § 88 inget om. Inte heller förarbetena ger någon närmare vägledning i denna fråga. Det har således överlämnats till domstolarna att avgöra i vilka fall det gemensamma straffet ska mätas ut inom ramen för det svåraste brottets straffskala och i vilka fall den förhöjda skalan bör tillämpas. I förarbetena framhålls dock att det av bestämmelsen följer att straffeloven vilar på antagandet att det konkreta straffet för flera brott normalt ryms inom en straffskala som i princip är fastställd med avseende på straffet för enkel brottslighet. Där konstateras också att det i rättspraxis förhållandevis sällan är aktuellt att tillämpa regeln om förhöjt straffmaximum, eftersom de flesta straffskalor är så vida att de ger utrymme för att skärpa straffet i de fall det samtidigt döms till ansvar för flera brott.²² Som exempel på ett tillfälle där straffskärpningsregeln i 88 § tillämpades kan rättsfallet TfK 2018.1235 nämnas, där ett straff på fängelse i tio år dömdes ut trots att det högsta föreskrivna straffet var fängelse i åtta år. I det fallet hade den

²² Se Straffelovrådets betänkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse, s. 96.

tilltalade, genom att utnyttja sitt psykiska övertag och sin ställning som präst, begått en lång rad grova sexuella övergrepp, däribland våldtäkt mot barn.

De allmänna bestämmelserna om straffets fastställande vid flerfaldig brottslighet kompletteras på några områden av speciella bestämmelser, i vilka förhöjda straffmaxima (sidestrafferammer) tar hänsyn till att flera brott kan ha begåtts. Som exempel kan nämnas det fallet att stölder har begåtts i större antal eller att överlåtelse av narkotika har skett till ett större antal personer, dvs. genom flera i sig straffbara gärningar. I fråga om vissa brottstyper kan straffet också höjas vid upprepade brott mot samma person. En sådan regel finns exempelvis i straffelovens § 244. Enligt den förhöjs straffskalan för våld eller andra angrepp mot annans kropp från fängelse i högst tre år till fängelse i högst sex år, när sådana gärningar har begåtts upprepade gånger över en period av en person i eller med nära anknytning till offrets hushåll.

I straffelovens § 88 stycke 2 och 3 finns vissa undantagsregler som möjliggör att det i stället för ett gemensamt fängelsestraff kan dömas ut böter vid sidan av fängelse, och att det i stället för ett gemensamt dagsbotsstraff kan dömas ut böter av annan art vid sidan av dagsböter. I fjärde stycket finns dessutom en särskild regel som gäller när ett av brotten föranleder straff och ett annat vissa andra rättsföljder (t.ex. förvaring). I dessa fall får rätten besluta att straffet förfaller.

6.4.5 Straffmätningen vid flerfaldig brottslighet

Straffmätningen inom ramen för straffelovens § 88 görs normalt med tillämpning av aspirationsprincipen (modereret kumulation). Straffet växer således inte proportionellt med antalet lagöverträdelser, utan bestäms efter en samlad bedömning av samtliga relevanta omständigheter. Inom ramen för denna får det avgöras vilken vikt som ska läggas vid de enskilda lagöverträdelserna. Har gärningspersonen begått flera brott utgör det en bland många omständigheter i rättens samlade bedömning. I några fall är det en väsentlig omständighet. Har gärningspersonen således begått inte bara ett rån – utan tre rån – kommer detta att tillmätas stor betydelse. I andra fall, där ett lindrigt brott, t.ex. en överträdelse av en ordningsföre-

skrift, avdöms tillsammans med exempelvis en våldtäkt, kommer det lindrigare brottet att få en liten eller ingen inverkan på straffmätningen.

Liksom när straffet för ett enskilda brott bestäms ska domstolen även beakta de omständigheter som anges i straffelovens §§ 80–82 (se avsnitt 6.4.1).

Det finns inte någon generell beräkningsmodell, vare sig i lagstiftning eller praxis, för hur de enskilda brotten ska inverka på det samlade straffet. Vanligtvis utgår domstolen dock från normalstraffet (jfr ovan avsnitt 6.4.1) för det svåraste brottet och ökar sedan detta med hänsyn till de tillkommande, mindre allvarliga brotten. När inget av brotten klart urskiljer sig som det grövsta får bedömningen en något annan karaktär. Också i dessa fall görs emellertid straffmätningen i allmänhet utifrån en helhetsbedömning med utgångspunkt i straffet för ett enskilda brott. Straffet fastställs sedan efter en konkret värdering av den samlade brottsligheten till en straffnivå som ligger över nivån för enkel brottslighet.²³

Även om aspirationsprincipen tillämpas i normalfallet finns det situationer där absorption i stället kan komma i fråga. Det kan t.ex. ske när någon döms för mord i konkurrens med annan brottslighet eller när någon har gjort sig skyldig till ett så stort antal inbrottsstöldar att inte samtliga gärningar kan verka straffskärpande. En mycket företagsam tjuv kan således nå en punkt där han eller hon kan räkna med att fortsatt brottslighet inte kommer att leda till strängare straff.²⁴

Det är inte heller uteslutet att ett gemensamt straff kan förekomma i form av en sammanläggning av straffen för de enskilda brotten sedda för sig. Som framgår av avsnitt 6.4.4 kan sådan absolut kumulation också förekomma på så sätt att rätten dömer ut ett fängelsestraff för en överträdelse och böter för en annan (§ 88 stycke 2) eller dagsböter för den ena överträdelsen och böter av annan art för den andra (§ 88 stycke 3).²⁵

I fråga om viss brottslighet, nämligen brottskombinationer som innefattar överträdelser av trafiklagen (færdselsloven) som föranleder böter, finns dessutom särregler som innebär att absolut kumulation

²³ Se Straffelovrådets betänkning nr. 1424/2002 om strafffastsättning och strafferammer I. Almindelig del, s. 470.

²⁴ Se a. betänkning s. 438.

²⁵ Ibid.

tillämpas som huvudregel. Dessa regler återfinns i trafiklagen § 118 a stycke 2 och 3 och gäller vid

- flera överträdelser av trafiklagen som föranleder böter,
- överträdelse av trafiklagen som föranleder böter och överträdelse av annan strafflagstiftning som föranleder böter,
- överträdelse av trafiklagen som föranleder böter och överträdelse av trafiklagen som föranleder fängelse, samt vid
- överträdelse av trafiklagen som föranleder böter och överträdelse av annan strafflagstiftning som föranleder fängelse.

I de två förstnämnda fallen läggs bötesstraffen ihop, medan i de två sistnämnda, böter döms ut vid sidan av fängelsestraffet. Kumulationsregeln kan emellertid frångås om det finns särskilda skäl (§ 118 a stycke 4). Sådana skäl kan vara att bötesstraffet annars skulle bli oproportionerligt högt i förhållande till den brottslighet som är aktuell eller att ett bötesstraff skulle komma att dömas ut vid sidan av ett mycket långt fängelsestraff.²⁶

6.4.6 Något om beaktande av tidigare domar och återfall

Som nämnts i avsnitt 6.4.1 ska det förhållandet att gärningsmannen tidigare är straffad på ett sätt som har betydelse i sammanhanget i allmänhet beaktas som en försvårande omständighet vid straffmätningen. Återfall i brott kan därutöver enligt straffelovens § 84 leda till att en strängare straffskala tillämpas.

Avgörande för om brottsligheten ska behandlas enligt reglerna för återfall eller flerfaldig brottslighet är, liksom i svensk rätt, om en dom har meddelats mellan brotten. Har brotten begåtts utan en mellankommande dom är det fråga om flerfaldig brottslighet, medan det rör sig om återfall om ett brott har begåtts efter domen för ett annat brott.

Som flerfaldig brottslighet betraktas även det fallet att någon som redan har dömts till straff befinns skyldig till ytterligare brott som har begåtts före en tidigare dom. I ett sådant fall ska, enligt straffelovens § 89, ett tilläggsstraff utdömas endast om samtidig lagföring

²⁶ Se Straffelovrådets udtalelse om reglerne for strafudmåling ved samtidig pådømmelse af flere kriminelle forhold, 30 oktober 2012, Sagsnr.: 2012-730-0134, s. 15 med där angiven hänvisning.

skulle ha medfört ett strängare straff. Av bestämmelsen framgår vidare att tilläggsstraffet får dömas ut för kortare tid än vad som föreskrivs i § 33 (allmänt straffminimum) och att reglerna i § 88 så långt som möjligt ska tillämpas om verkställigheten av det tidigare straffet ännu inte har avslutats.

Syftet med § 89 är att så långt som möjligt åstadkomma samma resultat som om brotten hade behandlats vid samma rättegång. I likhet med vad som gäller enligt svensk rätt vid nyupptäckt brottslighet måste domstolen således mäta ut ett hypotetiskt gemensamt straff. Finner domstolen då att straffet skulle ha blivit strängare än det som faktiskt dömts ut, blir tilläggsstraffet skillnaden mellan det hypotetiska gemensamma straffet och det faktiskt utdömda straffet (jfr även ovan 6.3.6 och 6.2.6). Finner domstolen å andra sidan att den tillkommande brottsligheten inte skulle ha medfört ett strängare straff, ska inget tilläggsstraff utdömas.²⁷

Särskilda regler gäller när den tidigare domen avsåg villkorligt fängelse. Om den dömde i ett sådant fall, före prövotidens utgång, åtalas för ett brott som han eller hon begått före den villkorliga domen, ska domstolen, enligt vad som följer av § 61 stk. 1 straffeloven, fastställa ett gemensamt straff för detta brott och den tidigare brottsligheten. Bedömningen ska ske i enlighet med straffelovens §§ 88 och 89.²⁸

I § 61 stk. 2 straffeloven finns dessutom särskilda regler som gäller när den som dömts till villkorligt fängelse under prövotiden gör sig skyldig till ett nytt brott (återfall).

6.5 Tysk rätt

6.5.1 Översiktligt om straffen och straffmätningen

I tysk rätt finns reglerna om brott och straff huvudsakligen i den tyska strafflagen, Strafgesetzbuch (StGB).

Påföljdssystemet är uppbyggt kring de två straffen böter och fängelse. *Fängelse* kan dömas ut från en månad till 15 år eller på livstid. Fängelsestraff som är kortare än sex månader ska dock som huvudregel dömas ut som böter, även om det inte är föreskrivet

²⁷ Se Straffelovrådets betänkning nr. 1424/2002 om straffsattsättning och strafferammer I. Almindelig del, s. 438 med där angiven hänvisning.

²⁸ Se a.a., s. 424 och 438 f.

böter för brottet. I fråga om fängelsestraff som inte överstiger ett år, eller två år om det föreligger särskilda omständigheter, gäller också ett system med uppskjuten verkställighet.

Böter döms ut i dagsböter, till ett antal mellan fem och 360 vid enkel brottslighet. Böter kan i sällsynta fall också dömas ut i kombination med ett fängelsestraff.

Därutöver finns ett antal individualpreventivt inriktade åtgärder som under vissa förutsättningar kan beslutas när straff inte är lämpligt eller tillräckligt.

De allmänna principerna för straffbestämning slås fast i 46 § StGB. Där framgår att gärningspersonens skuld utgör grunden för straffets fastställande. Vidare framgår att straffets förväntade inverkan på gärningspersonens fortsatta liv i samhället ska beaktas. Vid bestämmande av straffet ska domstolen väga samman de omständigheter som talar för respektive mot den tilltalade. Domstolen ska då fästa särskilt avseende vid vissa omständigheter kopplade bl.a. till gärningspersonens motiv, brottets utförande och konsekvenser samt gärningspersonens bakgrund och agerande efter brottet, särskilt hans eller hennes ansträngningar för att återbetala den skada som orsakats och uppnå försoning med brottsoffret.

6.5.2 Straffskalan och straffmätningen vid flerfaldig brottslighet

I fråga om straffets fastställande vid flerfaldig brottslighet gör den tyska strafflagen en grundläggande distinktion mellan brott som har begåtts i idealkonkurrens och brott som har begåtts i realkonkurrens.

Vid idealkonkurrens, dvs. när gärningspersonen *genom samma gärning* har överträtt mer än en straffbestämmelse eller samma straffbestämmelse mer än en gång, föreskriver § 52(1) StGB att endast ett straff ska dömas ut. Enligt vad som följer av § 52(2) StGB är det då straffskalan för det svåraste brottet som är tillämplig. Med andra ord bygger valet av straffskala i idealkonkurrensfallen på absorptionsprincipen. Vid straffmätning inom ramen för det svåraste brottets straffskala beaktas sedan övriga brott som försvårande omständigheter.

Vid realkonkurrens, dvs. när brotten har begåtts *genom flera gärningar*, ska enligt § 53(1) StGB ett aggregerat eller kollektivt straff (Gesamtstrafe) bestämmas.²⁹ Detta innebär att domstolen – som utgångspunkt – mäter ut ett separat straff för varje brott. I nästa steg kan domstolen emellertid inte bara addera de enskilda straffen med varandra. I stället föreskriver § 54(1) StGB att domstolen ska utgå från det strängaste straffet och förhöja detta för varje tillkommande straff. Enligt vad som följer av § 54(2) gäller här att det aggregerade straffet måste vara lägre än summan av de enskilda straffen, men får överstiga straffskalan för det svåraste brottet. För fängelse på viss tid gäller vidare ett maximum på 15 år (vilket också är det längsta tidsbestämda straffet för enkel brottslighet), och för böter ett maximum på 720 dagsböter (vilket kan jämföras med det högsta bötesstraffet för enkel brottslighet som är 360 dagsböter). Om de enskilda brotten föranlett både fängelse och böter, omvandlar domstolen böterna till fängelse när det aggregerade straffet bestäms, se 54(3) StGB. Om något av brotten föranlett livstids fängelse, kommer också det aggregerade straffet att bestämmas till livstids fängelse, se 54(1) StGB.

För att illustrera hur det aggregerade straffet bestäms kan man som exempel ta det fallet att någon vid skilda tillfällen har begått ett rån, en stöld och ett bedrägeri. Domstolen har då först att bedöma vilket straff som vart och ett av de tre brotten bör föranleda, exempelvis fängelse i två år för rånet, i ett år för stölden och i ytterligare ett år för bedrägeriet. När det aggregerade straffet mäts ut bildar det tvååriga fängelsestraffet för rånet utgångspunkten, till vilket det sedan läggs en del av straffen för stölden och bedrägeriet.³⁰

När det gäller frågan i vilken utsträckning domstolen ska förhöja det svåraste straffet för varje ytterligare straff som gärningspersonen ådragit sig, ger lagen endast begränsad ledning. Av § 54(1) StGB framgår att detta måste avgöras genom en helhetsbedömning av gärningspersonen och de begångna brotten. Men vad det innebär i praktiken är inte alldeles klart. När det kommer till seriebrottslighet har det upprepade utförandet av likvärdiga brott ibland setts som försvårande, men ibland som förmildrande, vid utmätningen av det aggregerade

²⁹ Ett undantag gäller vid lagföring av ungdomsbrottslighet, där i stället principen om gemensamt straff (Einheitsstrafenprinzip) tillämpas, se 31 § Jugendgerichtsgesetz.

³⁰ Se Frank Zimmerman, Prosecuting and Punishing Offenders for Several Offences in Germany i: Audenaert, N. & De Bondt, W. (eds.) (2021), Prosecuting and punishing multioffenders in the EU. A comparative analysis, Gompel & Svacina, s. 150 f.

straffet. Med andra ord åtnjuter domstolen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i dessa fall.³¹

Sammanfattningsvis är det oftast – men inte nödvändigtvis – mer fördelaktigt för den tilltalade att brottsligheten anses begången genom en enda gärning, dvs. bedöms som ett fall av idealkonkurrens, eftersom de tillkommande brotten då endast betraktas som försvårande omständigheter vid straffmätningen inom ramen för det svåraste brottets straffskala. Emellertid blir det inte heller i realkonkurrensfallen fråga om en ren sammanläggning av de enskilda straffen. I stället bestäms det aggregerade straffet genom asperation på ett sätt som inte är helt olik hur ett gemensamt straff i praktiken mäts ut enligt svensk rätt. Oavsett om straffet bestäms enligt reglerna för ideal- eller realkonkurrens kan man alltså tala om att gärningspersonen får mängdrabatt.

Parentetiskt bör nämnas att både 52 § (idealkonkurrensfallen) och 53 § (realkonkurrensfallen) under vissa förutsättningar tillåter att ett bötesstraff döms ut vid sidan av ett fängelsestraff.

6.5.3 Något om beaktande av tidigare domar och återfall

Likt strafflagstiftningarna i de nordiska länderna innehåller också den tyska straffrätten särskilda regler för hur straffet ska bestämmas i vissa fall när någon har gjort sig skyldig till flera brott, men dessa lagförs i olika rättegångar. Av naturliga skäl är dessa regler endast tillämpliga på fall av realkonkurrens, eftersom ideellt konkurrerande brott – alltså brott som begåtts genom samma gärning – enligt processuella regler inte kan handläggas i olika rättsprocesser.

Vid reellt konkurrerande brott föreskriver således 55 § StGB att ett aggregerat straff ska dömas ut i efterhand under förutsättning att

1. den nya brottsligheten är begången före den tidigare domen,
2. den tidigare domen har fått laga kraft, och
3. straffet enligt den tidigare domen inte till fullo verkställts, preskriberats eller eftergetts.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda ska det tidigare straffet undanröjas och ersättas med ett nytt aggregerat straff. Vid bestämmandet

³¹ Se Zimmerman, s. 152.

av det nya straffet ska 53 och 54 §§ StGB tillämpas. Detta innebär att domstolen måste mäta ut ett särskilt straff för vart och ett av de nyupptäckta brotten och därefter bilda ett aggregerat straff för den samlade brottsligheten, med iakttagande av de begränsningar av straffskalan och mängdreduktioner som följer av de nyssnämnda bestämmelserna. Resultatet kommer därmed att bli detsamma som om samtliga brott hade bedömts vid samma tillfälle.

För att det ska vara möjligt att döma ut ett aggregerat straff i efterhand förutsätter 55 §, som nämnts ovan, att det tidigare straffet inte till fullo har verkställts. Även när denna förutsättning inte är uppfylld, samt i vissa andra fall, förekommer det emellertid att domstolen anpassar straffet i den senare domen efter straffet i den tidigare. Denna möjlighet är dock inte lagfäst, utan har utvecklats i praxis för att undvika oskäligen resultat.³²

Som också framgått ovan är bestämmelsen endast tillämplig vid nyupptäckt brottslighet. Har den nya brottsligheten begåtts efter den tidigare domen rör det sig i stället om ett återfall, och då kommer ett nytt straff att bestämmas på vanligt sätt. I enlighet med den allmänna regeln om straffets fastställande i 46 § – som omnämner den tilltalades bakgrund bland de omständigheter som ska vägas in i bedömningen – kan återfallet komma att beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen. Detta sker då inom ramen för den gängse straffskala som gäller för brottet eller brotten i fråga; någon särskild bestämmelse som ger möjlighet att tillämpa en förhöjd straffskala i återfallssituationer finns inte.³³

6.6 Engelsk rätt³⁴

6.6.1 Översiktligt om straffen och straffmätningen

I engelsk rätt regleras frågor om brott och straff i ett antal olika lagar. Brotten mot person behandlas företrädesvis i *Offences Against the Person Act 1861*. Bestämmelserna om bl.a. stöld och rån finns i *Theft Act 1968* och om bedrägeri i *Fraud Act 2006* etc. Allmänna regler om påföljder och påföljdsbestämning finns sedan 2020 huvud-

³² Se Zimmerman, s. 159 f.

³³ Se Zimmerman, s. 160.

³⁴ Den engelska rätten gäller både i England och Wales.

sakligen samlade i the Sentencing Code, som utgör huvuddelen av the Sentencing Act 2020.

I det engelska straffsystemet står fyra huvudsakliga åtgärder till domstolens förfogande när den fäller någon till ansvar för brott: den kan 1) döma till fängelse (inklusive s.k. suspended sentences), 2) meddela en s.k. community sentence³⁵, 3) döma till böter, eller 4) förordna om s.k. discharge.³⁶

De allmänna principerna om straffmätning finns i del 4 av the Sentencing Code (§§ 57–78). Av § 57 framgår att utdömandet av straff för vuxna lagöverträdare har följande ändamål:

- a) att förövare ska bestraffas,
- b) att brottsligheten ska minska (inklusive minskning genom avskräckning),
- c) att förövare ska förändras och rehabiliteras,
- d) att allmänheten ska skyddas och
- e) att de som har drabbats av brott ska gottgöras.

Domstolarna är skyldiga att ta hänsyn till dessa ändamål vid påföljdsbestämningen, men påföljden fastställs i normalfallet med utgångspunkt i brottets svårhet. Vid denna bedömning ska domstolen, enligt § 63 i the Sentencing Code, ta hänsyn dels till den dömdes skuld, dels till den skada som gärningen har orsakat, varit avsedd att orsaka eller kunde förutses ha orsakat. Omständigheter som generellt sett ska beaktas som försvårande räknas upp i §§ 64–72, däribland om personen i fråga tidigare har dömts för brott. Omständigheter som ska betraktas som förmildrande framgår av §§ 73–75 och handlar om att den tilltalade har erkänt brottet eller bidragit till att brottet kan utredas.

De i lag stadgade reglerna om påföljdsbestämning kompletteras av särskilda riktlinjer som utfärdas av the Sentencing Guidelines Council (SGC). Av § 59 i the Sentencing Code framgår att dom-

³⁵ Detta är en icke frihetsberövande påföljd, även benämnd community order, som kan förenas med föreskrifter av olika slag, bl.a. samhällstjänst, övervakning och deltagande i programverksamhet.

³⁶ Denna åtgärd aktualiseras i de minst allvarliga fallen och innebär att något straff inte påförs. Däremot medför domen en punkt i belastningsregistret. Domstolen kan antingen meddela en ”absolute discharge”, vilket innebär att den dömda definitivt går fri från straff, eller en ”conditional discharge”, vilket betyder att den dömda kan påföras straff vid ett senare tillfälle om han eller hon begår ett nytt brott.

stolen är skyldig att följa de riktlinjer som är tillämpliga i det aktuella fallet, såvida detta inte skulle stå i strid med ”the interest of justice”.

Det finns dels vissa övergripande riktlinjer, dels ett stort antal brottspecifika riktlinjer.

De brottspecifika riktlinjerna anvisar en steg-för-stegprocess för domstolen att följa när den bestämmer påföljden för ett visst brott. I allmänhet specificerar riktlinjerna ett antal kategorier som speglar olika svårhetsgrader av brottstypen, baserat på vilken skada det konkreta brottet orsakat och graden av skuld hos den dömda. Den för brottstypen tillämpliga straffskalan är uppdelad på dessa kategorier, så att en särskilt avpassad skala gäller för varje svårhetsgrad. Riktlinjerna anger också ett startvärde för varje kategori.

Det första steget för domstolen vid påföljdsbestämningen blir således att identifiera vilken kategori det konkreta brottet ska hänföras till. Det aktuella startvärdet bildar sedan utgångspunkten för domstolens straffmätning. Därefter överväger domstolen om försvårande eller förmildrande omständigheter (som finns angivna såväl i lag som i riktlinjerna) motiverar en justering av straffet inom den för kategorin gällande skalan.

De brottspecifika riktlinjerna tar sikte på den situationen att *ett* brott av ett visst slag har förövats. När det gäller flerfaldig brottslighet finns således inte något startvärde för straffmätningen tillgängligt, vilket har sin naturliga förklaring i att brottens antal och svårhet kan variera avsevärt från fall till fall. Däremot finns mer allmän vägledning för hur straffet ska bestämmas när någon har gjort sig skyldig till flera brott i SGC:s riktlinjer om totalitetsprincipen.³⁷ Vi återkommer till dessa i det följande.

6.6.2 Straffets fastställande vid flerfaldig brottslighet

Vid flerfaldig brottslighet bestäms enligt engelsk rätt ett kollektivt straff (jfr avsnitt 5.3.1) i enlighet med den s.k. totalitetsprincipen. Principen innebär att den totala straffrättsliga reaktionen ska stå i proportion till brottsligheten som helhet och leder normalt till att reaktionen blir mildare än summan av de enskilda straffen om brotten bedömts oberoende av varandra. Med andra ord utgör principen en

³⁷ Se Sentencing Guideline Council, Totality, definite guideline, 11 juni 2012.

variant av asperationsprincipen och kan, liksom denna, sägas medföra att gärningspersonen får mängdrabatt.

För att åstadkomma ett totalstraff som på ett adekvat sätt ger uttryck för brottsligheten som helhet har domstolen ett antal verktyg till sitt förfogande. Domstolen kan dels laborera med parallell och seriell verkställighet, dvs. besluta huruvida straffen ska avtjänas samtidigt eller i följd, dels konsumera, reducera eller skärpa ett eller flera av de straff som utdöms.

Totalitetsprincipens tillämpning och innebörd förklaras närmare i SGC:s riktlinjer om totalitetsprincipen. Där framgår att totalitetsprincipen bör tillämpas dels när den tilltalade döms för flera brott, dels när den tilltalade redan avtjänar ett straff enligt en tidigare dom. Av riktlinjerna framgår vidare att principen innefattar två beståndsdelar:

1. När någon döms för mer än ett brott ska det totala straffet åter spegla *all* brottslighet och vara rättvist och proportionerligt, oavsett om straffet konstrueras så att det ska verkställas seriellt eller parallellt. Därför kommer även straff som ska verkställas parallellt normalt att vara längre än straffet för ett enstaka brott.
2. Det är som regel inte möjligt att komma fram till ett rättvist och proportionerligt straff för flera brott genom en enkel sammanläggning av de enskilda straffen. Det är i stället nödvändigt att beakta det brottsliga handlandet – tillsammans med den tilltalades personliga förhållanden – som helhet.

När det handlar om flera brott som föranleder fängelse på viss tid anvisar riktlinjerna en fyrstegsprocess för hur det totala straffet bör mätas ut.

I *det första steget* bestämmer domstolen ett separat straff för vart och ett av de brott som föreligger till bedömning. Detta görs med iakttagande av de brottsspecifika riktlinjer som är tillämpliga i det aktuella fallet.

I *det andra steget* avgör domstolen om omständigheterna motiverar att straffen verkställs parallellt eller seriellt. I riktlinjerna framhålls att det inte finns någon orubblig regel för i vilka fall den ena eller andra lösningen bör väljas, utan den övergripande principen är att det samlade straffet ska vara rättvist och proportionerligt. Rikt-

linjerna anger dock vilken lösning som i normalfallet är lämpligast i en viss situation. Således bör *parallell verkställighet* typiskt sett väljas när

- a) brotten härrör från samma gärning eller omständigheter, såsom när en och samma vårdslösa körning resulterat i att flera personer skadats eller när ett bedrägeri har begåtts genom ett förfalskningsbrott, eller
- b) det är fråga om en serie brott av samma eller likartat slag, särskilt om brotten har begåtts mot samma målsägande, t.ex. när någon har gjort sig skyldig till upprepade småstöldar från samma person, såsom en arbetsgivare, eller till periodiskt återkommande bidragsbedrägerier.

Riktlinjerna understryker samtidigt att i de fall parallell verkställighet beslutas måste domen ändå återspegla brottsligheten som helhet. Därför bör domen skärpas på lämpligt sätt med hänsyn till förekomsten av flera brott. För att belysa hur detta kan ske återkommer riktlinjerna bl.a. till exemplet med att ett fall av vårdslös körning som resulterat i skador på flera personer. Generellt bör straffen i ett sådant fall verkställas parallellt, men varje straff skärpas med beaktande av den sammantagna skada som orsakats. Likaså bör upprepade bedrägerier eller stöldar avseende mindre belopp lämpligen bedömas i relation till den totala summa som brotten inbringat och till den tidsperiod som brottsligheten pågått. Normalt bör straffen verkställas parallellt, men varje straff återspegla gärningarnas sammantagna allvar.

Seriell verkställighet är enligt riktlinjerna vanligtvis lämpligt när:

- a) brotten härrör från obesläktade omständigheter eller gärningar, såsom när någon har begått en stöld vid ett tillfälle och en miss-handel vid ett annat eller när brotten förvisso har begåtts samtidigt men är tydligt åtskiljbara och det finns ett försvärande element som kräver separat uppmärksamhet. Som exempel på det sistnämnda nämns bl.a. det fallet att gärningspersonen angriper en polis när denne försöker gripa personen i fråga för ett annat brott.
- b) brotten är av samma eller likartat slag men parallell verkställighet inte i tillräcklig grad skulle återspegla brottsligheten, t.ex. när våld i hemmet eller sexualbrott har begåtts mot samma individ.

- c) ett eller flera brott kvalificerar sig för ett lagstadgat minimistraff och parallella straff skulle undergräva detta minimum.

När domstolen så har kommit fram till att straffen bör verkställas seriellt får den sedan addera straffen med varandra och överväga om det aggregerade straffet är rättvist och proportionerligt. Om så inte är fallet kan domstolen – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – reducera straffet för ett eller flera av brotten, förklara att ett eller flera av de mindre allvarliga brotten inte påkallar separata straff eller besluta att straffen för vissa av de mindre allvarliga brotten ska verkställas parallellt.

Som ett *tredje steg* prövar domstolen slutligt om den samlade reaktionen uppfyller kravet på att vara rättvis och proportionerlig och, som ett *fjärde och sista steg*, överväger domstolen huruvida domen är konstruerad på det sätt som kommer att framstå som mest begripligt för samtliga berörda.

Riktlinjerna ger även anvisningar om hur domstolen bör förfara när den tilltalade döms för flera bötesbrott. I sådana fall bör domstolen först bestämma ett bötesstraff för vart och ett av de individuella brotten baserat på deras respektive allvar och med beaktande av omständigheterna i det konkreta fallet, däribland den tilltalades ekonomiska förhållanden. Därefter bör domstolen lägga samman de individuella bötesstraffen och bedöma om de aggregerade böterna är rättvisa och proportionerliga. Om så inte är fallet bör domstolen ta ställning till hur ett rättvist och proportionerligt bötesstraff kan åstadkommas. Detta kan enligt riktlinjerna göras på ett antal olika sätt, varav följande situationer anges som exempel.

- När den tilltalade ska åläggas böter för två eller flera brott som härrör från samma gärning/händelse eller för flerfaldig brottslighet av repetitiv karaktär, särskilt när den riktat sig mot samma målsägande, är det ofta lämpligt att för det svåraste brottet döma ut ett bötesstraff som återspeglar den samlade brottsligheten, när detta kan göras inom ramen för det brottets straffskala. I sådana fall döms inga separata straff ut för övriga brott.
- När den tilltalade ska åläggas böter för två eller flera brott som härrör från skilda gärningar/händelser, är det ofta lämpligt att döma ut ett separat bötesstraff för varje brott. Domstolen bör därvid lägga samman de olika bötesbeloppen och bedöma om det aggre-

gerade beloppet är rättvist och proportionerligt. Om så inte är fallet bör domstolen överväga huruvida samtliga bötesstraff kan reduceras proportionellt. Därefter bör separata bötesstraff dömas ut.

När separata bötesstraff döms ut bör domstolen försäkra sig om att det inte sker någon dubbelräkning.

Avslutningsvis kan nämnas att riktlinjerna även anger hur totalitetsprincipen tillämpas när andra påföljder än fängelse eller böter aktualiseras samt i vilka fall böter kan kombineras med andra påföljder och rättsverkningar.

6.6.3 Något om beaktande av tidigare domar och återfall

Som nämnts i föregående avsnitt tillämpas totalitetsprincipen inte bara när den tilltalade döms för flera brott vid samma tillfälle, utan också när han eller hon tidigare har dömts för brott till straff som avtjänas vid tidpunkten för den senare domen. Även i fråga om denna situation ger SGC:s riktlinjer om totalitetsprincipen anvisningar. I det följande redogörs för de anvisningar som avser det fallet att den tilltalade redan verkställer en frihetsberövande påföljd på viss tid och på nytt ska dömas till en sådan påföljd.

När den aktuella brottsligheten begåtts *före den tidigare domen* ska domstolen överväga vad straffet skulle ha blivit om brotten behandlats vid samma tillfälle. Domstolen ska därvid säkerställa att den samlade reaktionen blir rättvis och proportionerlig och vid behov anpassa straffet för det senare brottet.

När den aktuella brottsligheten begåtts *efter den tidigare domen* kommer straffen normalt att verkställas seriellt, eftersom brotten kommer att härröra från olika gärningar/händelser. Domstolen måste likväl beakta den totala brottsligheten när det senare straffet bestäms, för att säkerställa att den samlade reaktionen blir rättvis och proportionerlig.

Om den tilltalade verkställer ett fängelsestraff på viss tid, men inte längre är frihetsberövad (villkorligt frigiven), bör domstolen beakta detta som en försvärande omständighet när det nya straffet bestäms. Seriell verkställighet är inte tillåten i en sådan situation, utan det nya straffet börjar löpa från dagen för domen.

Om den tilltalade begår ett nytt brott under prövotiden för en suspended sentence (villkorligt fängelse), och domstolen beslutar att det tidigare utdömda fängelsestraffet ska verkställas, avtjänas straffen normalt seriellt, eftersom brotten i en sådan situation kommer att härröra från obesläktade gärningar.

I andra fall behandlas tidigare domar som ett rent återfall. Som nämnts i avsnitt 6.6.1 utgör detta en försvårande omständighet vid straffmätningen. När domstolen avgör i vilken grad återfallet ska inverka på straffet för det nya brottet ska den, enligt § 65 i the Sentencing Code, ta hänsyn dels till den tidigare brottslighetens karaktär och dess relevans för det nya brottet, dels till den tid som har förflutit sedan den tidigare domen.

6.7 Sammanfattande jämförelse

6.7.1 De nordiska länderna³⁸

Som vi anført i inledningen till detta kapitel kan det vara svårt att jämföra reaktioner på brott i olika länder. Ovanstående genomgång visar emellertid att de grundläggande principerna för påföljdsbestämning av flerfaldig brottslighet i stort sett är desamma i de nordiska länderna.

Konkurrensfrågans betydelse för påföljdsbestämningen

Ett gemensamt drag hos de nordiska länderna är att den aktuella konkurrenssituationen i formell mening saknar betydelse för påföljdsbestämningen sedan det väl konstaterats att det rör sig om just flerfaldig brottslighet. Samma regler gäller då oavsett vilken konkurrenssituation som föreligger. En annan sak är att konkurrenssituationen kan påverka vilken betydelse varje brott rent faktiskt får för det totala straffet.

³⁸ Vi kommer för enkelhets skull att tala om de nordiska länderna, även om Island inte omfattas av denna studie.

Gemensam påföljd

Liksom i Sverige tillämpas även i Norge, Finland och Danmark normalt principen om *gemensamt straff* när någon vid samma tillfälle döms till ansvar för flera brott. Således är den samfällda huvudregeln att det görs en gemensam straffmätning för de brott som är föremål för samtidig prövning och att det sedan döms ut en enda påföljd som omfattar samtliga dessa.

Den gemensamma straffskalan

Vid den gemensamma straffmätning som alltså ska göras när någon samtidigt döms för flera brott finns i alla de nu berörda länderna tillgång till en förhöjd straffskala, som ger möjlighet att med viss tid överskrida det svåraste brottets maximistraff. Med andra ord är den gemensamma straffskalan konstruerad efter asperationsprincipen. Här utmärker sig dock den danska regleringen på så sätt att det gemensamma straffet som *huvudregel* ska mätas ut inom ramen för det svåraste brottets straffskala (dvs. absorptionsprincipen gäller som huvudregel på straffskalenivån). Som framhållits i avsnitt 6.4.3 är denna skillnad emellertid närmast av lagteknisk karaktär.

Även i andra avseenden finns lagtekniska skillnader i fråga om hur den gemensamma straffskalan konstrueras. I Norge och Danmark bildas skalans maximum genom att maximistraffet för det svåraste brottet förhöjs med en viss kvotdel, i Norge med det dubbla och i Danmark med hälften. I Norge är dubbleringsregeln dock begränsad på det sättet att det svåraste straffet inte får överskridas med mer än sex år (samt på vissa andra sätt som vi återkommer till i det följande). I Sverige och Finland är den gemensamma straffskalan i stället uppdelad i intervall, där olika stora tillägg till det svåraste brottets maximistraff medges beroende på det brottets allvar.

Det högsta tidsbestämda straff som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet för vuxna lagöverträdare är i Norge 21 år, i Finland 15 år och i Danmark 20 år. Motsvarande siffra enligt svensk rätt är 14 år, eller 18 år om bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken också tillämpas. I samtliga länder är det dock endast i extraordinära undantagsfall som det kan bli aktuellt att döma ut ett sådant straff. Av större intresse är vilka maximistraff de olika modellerna leder till i mer ordinära fall.

Tabell 6.1 nedan illustrerar vad den gemensamma straffskalans maximum i respektive land *som högst* kan bli på olika straffnivåer, närmare bestämt när det svåraste straffet uppgår till fängelse i ett, två, fyra, sex, åtta respektive tio år. När tabellen studeras måste man ha i åtanke att både i Sverige, Norge och Finland gäller den begränsningen att det gemensamma straffet aldrig kan överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra. Det tillgängliga maximistraffet vid flerfaldig brottslighet kan i vissa fall alltså vara lägre än vad tabellen utvisar. För danskt vidkommande måste också beaktas att den förhöjda straffskalan endast får användas om det föreligger särskilt försvärande omständigheter.

Tabell 6.1 Den gemensamma straffskalans maximum i de nordiska länderna

Den gemensamma straffskalans maximum i förhållande till det enskilt svåraste straffet

Det enskilt svåraste straffet	Den gemensamma straffskalans maximum			
	Sverige	Norge	Finland	Danmark
1 år	2 år	2 år	2 år	1,5 år
2 år	3 år	4 år	4 år	3 år
4 år	6 år	8 år	6 år	6 år
6 år	8 år	12 år	9 år	9 år
8 år	12 år	14 år	11 år	12 år
10 år	14 år	16 år	13 år	15 år

Den konkreta straffmätningen

Liksom Sverige tillämpar Norge, Finland och Danmark asperationsprincipen vid den konkreta straffmätningen. Samtliga länder använder sig således av ett system med s.k. mängdreduktioner.

Hur och i vilken utsträckning reduktionerna görs skiljer sig dock åt i de olika länderna. I Finland – som för övrigt är det enda land som har lagfäst asperationsprincipen på straffmättningsnivån – går man till väga på liknande sätt som i Sverige. Till straffet för det svåraste brottet läggs således normalt en viss andel av det individuella straffet för vart och ett av de tillkommande brotten. En tumregel som ofta används är att straffen för de tillkommande brotten beaktas med en tredjedel, alternativt med en tredjedel såvitt avser det näst svåraste brottet och med en mindre andel i fråga om övriga brott. Detta innebär att reduk-

tionerna blir generösare än i Sverige på låga och måttliga straffnivåer (jfr avsnitt 5.6.2). På högre straffnivåer torde reduktionerna däremot bli relativt likvärdiga eller, om tredjedelskvoten tillämpas genomgående, mindre i Finland än i Sverige.

Motsvarande jämförelser är svåra att göra när det gäller Norge och Danmark, eftersom några kvotdelsbaserade tumregler av de slag som används i Sverige och Finland inte tillämpas. När något av brotten klart urskiljer sig som det allvarligaste utgår man dock även i Norge och Finland normalt från straffnivån för det brottet och gör tillägg till straffet för övriga brott. I andra fall blir straffmätningen ofta beroende av en mer samlad värdering. Utifrån den praxis vi tagit del av synes detta tillvägagångssätt i vart fall i norsk rätt mynna ut i mindre generösa reduktioner än vad den svenska rättstillämpningen leder till.

Beaktande av tidigare domar och återfall

I likhet med den svenska lagstiftningen innehåller regelverken i både Norge, Finland och Danmark särskilda regler om hur s.k. nyupp-täckt brottslighet, dvs. brott som har begåtts före en tidigare dom, ska behandlas. I samtliga länder strävar regleringen i dessa fall – om än på lite olika sätt och ibland med vissa begränsningar – efter att försätta den tilltalade i samma situation som om brotten hade behandlats vid samma rättegång. Således lindras i allmänhet straffet i den senare domen, så att den sammantagna straffrättsliga reaktionen inte blir alltför sträng.

I samtliga länder kan det förhållandet att den dömda återfallit i brott beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen.

6.7.2 Tyskland och England

Det engelska rättssystemet är uppbyggt på ett helt annat sätt än de nordiska systemen. Också det tyska rättssystemet skiljer sig på många sätt från de nordiska. Därför är mer direkta jämförelser i fråga om bl.a. straffnivåer och reduktioner svåra att göra. Det är dock tydligt att frågan om hur flerfaldig brottslighet bör hanteras ger upphov till samma dilemman i Tyskland och England som i de nordiska länderna, även om principerna och lösningarna ser annorlunda ut.

En grundläggande skillnad jämfört med de nordiska länderna är att man i Tyskland och England tillämpar en ordning med s.k. kollektivt straff när någon samtidigt döms till ansvar för flera brott. Detta innebär att det för varje brott som utgångspunkt mäts ut ett separat straff. De separata straffen vägs sedan samman, varefter slutresultatet modifieras så att detta inte blir oproportionerligt strängt i förhållande till den brottslighet som är aktuell.

I såväl tysk som engelsk rätt är det av betydelse om brotten har begåtts genom samma gärning (idealkonkurrens) eller genom olika gärningar (realkonkurrens). I båda länderna sätter distinktionen gränser för hur sträng den samlade reaktionen kommer att bli.

I tysk rätt mäts straffet vid ideellt konkurrerande brott ut inom ramen för det svåraste brottets straffskala. Vid den konkreta straffmätningen beaktas övriga brott som försvårande omständigheter. Här blir det alltså fråga om ett gemensamt, snarare än ett kollektivt straff. I realkonkurrensfallen får det kollektiva straffet däremot överstiga straffskalan för det svåraste brottet, men det måste vara lägre än summan av de enskilda straffen. Detta innebär att ramarna för det kollektiva straffet bildas med utgångspunkt i den konkreta straffmätningen av de enskilda brotten. När det kollektiva straffet sedan mäts ut utgår domstolen från det svåraste straffet och förhöjer detta för varje tillkommande straff.

I engelsk rätt är distinktionen mellan ideal- och realkonkurrens i stället ofta avgörande för om straffen ska verkställas parallellt eller seriellt, där den förra verkställighetsformen normalt används i idealkonkurrensfallen, medan den senare typiskt sett används vid realkonkurrens. Oavsett vilken verkställighetsform som väljs måste det totala straffet ofta justeras på ett eller annat sätt så att det blir rättvist och proportionerligt i förhållande till den samlade brottsligheten.

Utifrån ovanstående kan konstateras att den tyska hanteringen av flerfaldig brottslighet i mångt och mycket påminner om den svenska, liksom om den norska, danska och finska. Även om domstolen i de nordiska länderna inte mäter ut ett separat straff för varje brott måste den i vart fall bilda sig en ungefärlig uppfattning om vilket straff de enskilda brotten sedda för sig kan förtjäna innan det gemensamma straffet bestäms. Tillvägagångssätten är således snarlika. Också i fråga om resultatet har länderna det gemensamt att det samlade straffet normalt sett blir mildare än summan av de enskilda straffen om brotten bedömts oberoende av varandra. De väsentligaste skillnaderna synes

därmed ligga i att den tyska lagstiftningen saknar en gemensam straffskala, samtidigt som den konkreta straffmätningen, liksom konkurrenssituationens betydelse för denna, är mer formaliserad.

Mellan de nordiska länderna och England är skillnaderna, som torde ha framgått, större. Även här finns dock den likheten att straffet för den samlade brottsligheten som regel blir mildare än vad en ren kumulation av straffen för de enskilda brotten skulle innebära. Med andra ord representerar såväl den tyska som den engelska modellen en variant av asperationsprincipen.

7 En skärpt straffmätning av flerfaldig brottslighet

7.1 Inledning

Enligt våra direktiv är vårt övergripande uppdrag att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Inom ramen för detta uppdrag ska vi 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. Vi ska också 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.

I detta kapitel redovisas våra överväganden och förslag i denna del. Avsnitt 7.4–7.7 behandlar brottslighet på fängelsenivå. Förändringar av den gemensamma straffskalan för sådan brottslighet diskuteras i avsnitt 7.4. I avsnitt 7.5 behandlas frågan huruvida det i lagstiftningen bör förtydligas hur straffmätningen av flerfaldig brottslighet ska gå till, och i avsnitt 7.6 resonerar vi kring hur ett samband mellan brotten bör inverka på straffvärdebedömningen. Olika modeller för straffmätning av flerfaldig brottslighet presenteras och diskuteras i avsnitt 7.7 där vårt förslag i denna del återfinns under avsnitt 7.7.6. Därefter behandlas olika frågor som rör hanteringen av bötesbrottslighet i avsnitt 7.8. Slutligen presenterar vi ett förslag om lagfästa straffmätningstationer i avsnitt 7.9. Vi inleder dock med att redogöra för behovet av en reform (avsnitt 7.2) samt för utgångspunkterna för våra överväganden (avsnitt 7.3).

7.2 Behovet av en reform

7.2.1 Den nuvarande ordningen medför att betydelsen av tillkommande brott kan uppfattas som alltför begränsad

Som beskrivits i kapitel 5 medför de gällande principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet att det utdömda straffet blir mildare än summan av de straff som skulle dömts ut för vart och ett av brotten om de hade bedömts oberoende av varandra. Denna ordning beskrivs ibland i termer av ”mängdrabatt” eller ”mängdreduktion” och har kritiserats för att betydelsen av tillkommande brott blir alltför begränsad.

Även om de nyssnämnda begreppen inte är fria från invändningar finns det, i enlighet med vad våra direktiv uttrycker, anledning att överväga om den nuvarande ordningen bör ändras i ett eller flera avseenden för att möta den kritik som har framförts. Om systemet uppfattas så att det efter ett visst antal brott saknar betydelse att gärningspersonen även gör sig skyldig till annan brottslighet, kan det ge intryck av att rättsordningen till sist är likgiltig inför den skada som brottsligheten medför. Såsom framhålls i våra direktiv riskerar en sådan ordning att undergräva systemets trovärdighet. Av samma anledning inger den också betänkligheter utifrån ett brottsofferperspektiv (jfr avsnitt 3.2.6).

Samtidigt måste man vara medveten om att oavsett vilken princip som väljs för att hantera flerfaldig brottslighet inom straffsystemet kommer det att uppstå fall där tillkommande brott inte kan beaktas fullt ut, och i vissa fall inte alls, vid straffmätningen. Det beror på att det finns en gräns för hur strängt straff som kan ådömas en enskild person vid ett och samma tillfälle. När den gränsen väl nåtts är det inte möjligt att beakta ytterligare brottslighet.

7.2.2 Den förhöjda straffskalan utnyttjas i liten utsträckning

Det har också riktats invändningar mot att den förhöjda straffskala som gäller vid flerfaldig brottslighet utnyttjas i förhållandevis liten utsträckning. I allmänhet hamnar de utdömda straffen långt ifrån straffmaximum för det enskilt svåraste brottet, och det är ytterst sällan – om ens någonsin – som hela den förhöjda straffskalan tas i

anspråk. Som vi återkommer till nedan bör man undvika att straffet slår i taket alltför snabbt, så att inte möjligheten att uttrycka skillnader i svårhet mellan olika brottskombinationer går förlorad och gärningspersonen blir immun mot ytterligare bestraffning. Men om det används som skäl för att alltid lämna ett utrymme i straffskalan har man i praktiken etablerat ett nytt straffmaximum som är lägre än det som lagstiftaren har bestämt. En sådan rättstillämpning kan ifrågasättas.¹ Det finns därför skäl att överväga en förändring av den nuvarande ordningen som gör det möjligt att utnyttja hela den tillgängliga straffskalan när antalet brott och brottslighetens allvar ger skäl till det.

7.2.3 Upprepade bötesbrott leder sällan till att en strängare påföljd döms ut

Ett särskilt problem, som har påtalats även i andra lagstiftningsärenden, är att den som har gjort sig skyldig till en omfattande serie brott av sådant slag som normalt endast föranleder böter, sällan bestraffas med en strängare påföljd även om brotten också har fängelse i straffskalan. Exempelvis leder upprepade fall av ringa stöld normalt sett inte till annan påföljd än böter, trots att brottsfrekvensen är hög och det sammanlagda stöldbeloppet väl överstiger värdegränsen för en stöld av normalgraden. Denna ordning riskerar att utnyttjas av mer förlagna lagbrytare och kan dessutom ifrågasättas på rent principiell grund. Som vi återkommer till nedan följer det av kravet på relativ proportionalitet att upprepad småbrottslighet inte bör bestraffas strängare än enstaka brott som kvalitativt sett är betydligt allvarligare. Å andra sidan följer det av samma krav att straffet för sådan brottslighet inte heller bör vara mildare än vad som svarar mot dess sammantagna kvalitativa betydelse. Återkommande tillgrepp av ringa slag kan tillsammans vara väl så klandervärda som när motsvarande skada orsakas genom en enda gärning. Motsvarande resonemang gör sig gällande även beträffande annan brottslighet som typiskt sett bestraffas endast med böter, trots att den tillämpliga straffskalan medger att en strängare påföljd döms ut. Det finns mot denna bakgrund skäl att förändra regleringen så att det blir tydligare att domstolen i dessa fall har möjlighet att mäta ut ett straff på fängelsenivå.

¹ Jfr Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 201.

7.2.4 Den nuvarande regleringen är otydligt med avseende på hur straffet för flera brott ska bestämmas

Den grundläggande bestämmelsen om hur straff ska bestämmas finns i 29 kap. 1 § brottsbalken. Bestämmelsen infördes genom 1989 års påföljdsreform och introducerade då begreppet straffvärde i lagstiftningen. Brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde utgör sedan dess utgångspunkten för all straffmätning.

Trots att det är mycket vanligt att domstolarna ställs inför att pröva flera brott vid samma rättegång ägnades frågan om hur straffet ska mätas ut i sådana fall förhållandevis lite uppmärksamhet i det lagstiftningsärendet som föregick reformen. Frågan berördes i anslutning till att förändringar av den gemensamma straffskalan diskuterades, och i det sammanhanget anfördes att den dittills gällande huvudprincipen för att utdöma straff för flera brott (dvs. asperationsprincipen) bör behållas. Några närmare anvisningar i fråga om hur principen skulle tillämpas vid den konkreta straffmätningen lämnades emellertid inte.² Av spridda uttalanden i propositionen framgår å ena sidan att regelsystemet bör tillämpas på ett sådant sätt att det blir tydligt att straffvärdet klart påverkas av att det är fråga om flera brott, å andra sidan att man vid straffmätningen normalt bör kunna hålla sig inom de vanliga straffskalorna (dvs. straffskalan för det svåraste av de brott som är under bedömning). I övrigt hänvisades till att tidigare praxis även fortsättningsvis bör kunna vara vägledande.³

Kanske är det denna summariska behandling av ämnet som medfört att bestämmelsen i 29 kap. 1 § ger tämligen knapphändiga – och dessutom något tvetydiga – besked i fråga om hur straffet ska mätas ut vid flerfaldig brottslighet. I paragrafens första stycke anges nämligen att straff ska bestämmas efter brottets eller *den samlade brottslighetens* straffvärde. Men i andra stycket talas det sedan om att domstolen vid bedömningen av straffvärdet ska beakta den skada, kränkning eller fara som *gärningen* inneburit. Hur straffvärdet ska bedömas när det rör sig om flera gärningar säger bestämmelsen alltså inget om. Det andra stycket ger närmast intryck av att domstolen först ska bestämma straffvärdet för varje gärning för sig och sedan lägga samman dessa enligt en kumulationsprincip. Formuleringen i första stycket, att det är den samlade brottslighetens straffvärde som ska ligga till

² Se prop. 1987/88:129 s. 65 ff. samt SOU 1986:14 s. 84 ff.

³ Se prop. 1987/88:120 s. 65, 73 och 79.

grund för straffmätningen, indikerar något annat. Och som redan framgått är avsikten inte alls att 29 kap. 1 § ska läsas på det sättet att straffvärdet vid flerfaldig brottslighet kan erhållas genom en enkel sammanläggning av straffvärdet för varje enskilt brott. Att det är asperationsprincipen som ska tillämpas vid straffvärdebedömningen framgår i stället indirekt av bestämmelsen i 26 kap. 2 § brottsbalken, som reglerar hur den gemensamma straffskalan konstrueras. Inte heller denna bestämmelse ger emellertid någon närmare vägledning i fråga om hur asperationen rent konkret ska gå till. Praktiskt tillämpbara modeller och tumregler för detta har i stället utvecklats i doktrin och praxis (se avsnitt 5.6.2). De modeller som i dag vanligen används för att fastställa den samlade brottslighetens straffvärde är alltså inte lagfästa.

Mot denna bakgrund är en ändring av den nuvarande regleringen påkallad för att tydliggöra såväl för domstolarna som för enskilda hur straffet vid flerfaldig brottslighet ska bestämmas.

7.2.5 En skärpt syn på flerfaldig brottslighet leder till en allmän repressionsökning

En mycket hög andel av de åtal som väcks omfattar fler än ett brott. Det är inte heller ovanligt att åklagaren, sedan åtal har väckts, lämnar in tilläggsstämningar avseende ytterligare brott att handläggas i samma mål. Således avsåg nästan 40 procent av alla domar i tingsrätt år 2021 fler än ett brott.⁴ Mål med flerfaldig brottslighet kan vidare omfatta alla typer av brott. Detta innebär att en sådan skärpt syn på fler-brottslighet som vi enligt våra direktiv ska åstadkomma kan förutses leda till en generellt höjd repressionsnivå i samhället.

Under senare år har straffen skärpts för ett stort antal olika brotts-typer. Detta gäller exempelvis allvarliga våldsbrott (inbegripet rån och utpressning),⁵ de olika graderna av vapenbrott⁶ samt flertalet sexualbrott⁷. Vidare har nya brottsbeteckningar införts, exempelvis sabotage mot blåljusverksamhet⁸ och inbrottsstöld⁹, varigenom berörda gärningar har hänförs till en strängare straffskala. Ytterligare lag-

⁴ Se bilaga 3 till detta betänkande.

⁵ Se prop. 2009/10:47 och prop. 2016/17:108.

⁶ Se prop. 2017/18:26.

⁷ Se prop. 2021/22:231.

⁸ Se prop. 2018/19:155.

⁹ Se prop. 2020/21:52.

ändringar med inriktning mot en skärpning är därtill under utarbetande. Motivet för straffskärpningar för enskilda brottstyper brukar vara att brottslighet av ett visst slag har blivit mer utbredd och elakartad, eller att det finns anledning att markera allvaret hos vissa brottsliga gärningar samt att ge brottsoffren ökad grad av upprättelse.

Våra direktiv innehåller inte några motsvarande skäl för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet, annat än att uppdraget utgör en del av regeringens åtgärds paket för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Direktiven innehåller i stället mer allmänt hållna resonemang om vad som kan uppfattas som en rimlig ordning. De främsta skälen för en reform torde därvid vara att ett tillkommande brott i en brottsserie som innefattar ett flertal brott för närvarande beaktas i alltför liten utsträckning samt att de straff som döms ut i fall som omfattar ett mycket stort antal brott ligger alltför långt från maximistraffen.

Ett skäl för att åstadkomma en generellt höjd repressionsnivå skulle kunna vara att brottsligheten totalt sett har ökat i samhället. Varken kriminalstatistiken eller undersökningar av utsatthet för brott talar för att så skulle vara fallet. Även om det finns belägg för att vissa typer av brottslighet har ökat i omfattning och blivit grövre pekar tvärtom tillgänglig statistik mot att brottsligheten har minskat under senare år.¹⁰ Även andra skäl kan åberopas för en allmänt högre straffnivå, till exempel att acceptansen för brott i samhället har minskat. Det är emellertid knappast möjligt för oss att utan närmare utgångspunkter i våra direktiv göra en självständig bedömning av skälen för och emot en sådan allmänt ökad repressionsnivå som kan förutses bli följden av en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Inte heller är det möjligt för oss att ta ställning till hur stor ökning av repressionsnivån som är motiverad.

Vår utgångspunkt blir därför att i enlighet med våra direktiv söka tillgodose intresset av en skärpt syn på flerfaldig brottslighet genom att tillkommande brott typiskt sett ges ökat genomslag vid straffmätningen för flerfaldig brottslighet samt att hela straffskalan utnyttjas i större omfattning. Intresset av en skärpt syn måste dock i

¹⁰ Jfr Brå (2022). Nationella trygghetsundersökningen 2022. Om utsatthet, otrygghet och förtroende. Rapport 2022:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå (2022). Kortanalys om brottsutvecklingen. Kortanalys 5/2022. Stockholm: Brottsförebyggande rådet och Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Anmälda brott. Slutlig statistik. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

någon mån balanseras mot avsaknaden av fristående skäl för en generell repressionsökning.

7.3 Utgångspunkterna för våra överväganden

7.3.1 Övergripande utgångspunkter

Proportionalitet och ekvivalens

Som beskrivits i kapitel 3 vilar det svenska straffsystemet bl.a. på principerna om proportionalitet och ekvivalens. Dessa principer måste följaktligen ligga till grund också för förändringar inom detta system, i detta fall i fråga om hur flerfaldig brottslighet ska hanteras. Att kraven på proportionalitet och ekvivalens ska vara en utgångspunkt för våra överväganden anges dessutom i våra direktiv.

Som framgår av avsnitt 3.2.3 följer det av principerna om proportionalitet och ekvivalens att svårare brott ska bestraffas strängare än lindriga brott och att lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Principerna tar således sikte på förhållandet mellan olika brott och innebär att straffen ska vara proportionerliga i relativ mening. Ytterst handlar det om att undvika att brottslighet av olika svårhet bestraffas på samma nivå. Vid flerfaldig brottslighet får detta betydelse framför allt på två sätt. För det första medför det att lindrigare brott – även om de är många – inte bör bestraffas lika strängt som brott av betydligt allvarligare slag. Exempelvis bör upprepade inbrottsstöldar inte bestraffas på samma eller högre nivåer som ett mord. För det andra innebär det att en serie brott av visst slag bör ge ett strängare straff än en mindre omfattande serie brott av samma slag (eller motsvarande svårhet). Således bör t.ex. tio inbrottsstöldar bestraffas strängare än tre. Båda dessa aspekter av proportionalitetskravet – som i viss mån står i konflikt med varandra – beaktas i våra överväganden.

Humanitet

En annan beståndsdel i det svenska påföljdssystemet – som också är ett viktigt hänsyn vid våra överväganden – är intresset av humanitet (se avsnitt 3.2.4). I likhet med proportionalitets- och ekvivalensprincipen säger humanitetsprincipen inget om ingripandenivån i sig, men den ger en allmän anvisning om att nivån bör hållas måttlig och rim-

lig och att repressionshöjningar följaktligen bör ske med försiktighet. Som ett krav får dock anses gälla att det även vid flerfaldig brottslighet måste ställas upp en godtagbar yttersta gräns – uttryckt genom straffmaximum – för hur ingripande ett straff kan bli.

En enhetlig men nyanserad rättstillämpning

Påföljdssystemet kännetecknas också av krav på legalitet. Legalitetsprincipen förutsätter bl.a. att det finns regler som sätter upp ramar för påföljdsbestämningen, bl.a. i form av en bestämd straffskala, och att reglerna är utformade på ett sådant sätt att rättstillämpningen blir förutsebar och enhetlig (se vidare avsnitt 3.2.5). De regler vi föreslår måste därför, i enlighet med vad som framhålls i våra direktiv, i möjligaste mån vara tydliga, väl avgränsade och lätta att tillämpa.

De nyssnämnda kraven får samtidigt inte drivas så långt att det leder till en mekanisk straffmätning. Regleringen får alltså inte låsa domstolarna vid fasta beräkningsmodeller, utan måste ge möjlighet att beakta samtliga på saken inverkan omständigheter. Även i våra direktiv framhålls vikten av en nyanserad och differentierad straffmätning, liksom behovet av att ibland kunna göra särskilda överväganden, framför allt i de fall där det finns ett samband mellan brotten.

En rimlig intresseavvägning

Avslutningsvis kan framhållas att regleringen av hur påföljden vid flerfaldig brottslighet ska bestämmas – liksom påföljdssystemet i stort – rymmer en rad motstående principer och intressen. Således sätter humanitetsprincipen gränser för den tydlighet med vilken samhället kan kommunicera sitt avståndstagande från allvarliga brott. Likaså kommer intresset av att relativ proportionalitet upprätthålls mellan brottstyper som kvalitativt sett är av olika svårhet i konflikt med intresset att varje tillkommande brott får en inverkan på det totala straffet. Vidare inkräktar kravet på en enhetlig och förutsebar rättstillämpning på intresset av en nyanserad och differentierad straffmätning. I vågskålen ligger dessutom ekonomiska och straffprocessuella hänsyn, vilka bland annat stipulerar att regelverket ska vara lätt att tillämpa.

Dessa olika konflikter och intresse motsättningar tydliggör att något sådant som ett renodlat system knappast kan åstadkommas och kanske inte heller är önskvärt. I stället är det vår strävan att finna en rimlig balans mellan berörda principer och intressen, så att såväl reglerna som de utdömda straffen framstår som begripliga och välavvägda.

7.3.2 Särskilda utgångspunkter i fråga om påföljden, straffskalan och den konkreta straffmätningen

Gemensam påföljd som huvudregel

Huvudregeln när någon döms för flera brott är i dag att domstolen ska bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten (se 30 kap. 3 § första stycket brottsbalken). En grundläggande utgångspunkt för våra överväganden – som också framgår av våra direktiv – är att denna princip även fortsättningsvis bör gälla. Förutom att den påföljd som väljs kommer att omfatta samtliga de brott som någon döms för vid samma tillfälle, innebär principen att det ska göras en gemensam straffmätning för den samlade brottsligheten. Föremålet för straffmätningen blir därmed brottsligheten som helhet, vilket skapar förutsättningar för en nyanserad bedömning och följaktligen ett välavvägt straff. Alternativet, att mäta ut en separat påföljd för varje brott, framstår varken som enklare eller som bättre ägnat att uppnå detta resultat. Det kan i sammanhanget nämnas att de länder som mäter ut separata straff ofta modifierar det totala straffet på ett eller annat sätt för att slutresultatet ska bli rimligt, t.ex. genom att låta straffen verkställas parallellt (jfr angående tysk och engelsk rätt i avsnitt 6.5 och 6.6).

Regeln att domstolen ska bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten är i dag inte utan undantag. I vissa fall medges eller föreskrivs således att separata påföljder döms ut. Exempelvis får domstolen enligt 30 kap. 3 § andra stycket brottsbalken döma till fängelse för en del av brottsligheten och till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt. När högre rätt dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt gäller vidare att brottsligheten i varje sådan dom ska leda till en särskild påföljd (se 30 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken). Dessa och övriga undantag har behandlats närmare i avsnitt 5.6.3. I detta sammanhang kan också regler-

ingen i 34 kap. brottsbalken nämnas, som i vissa avseenden kan sägas utgöra avsteg från principen om gemensamt straff. Vår utgångspunkt är att dessa undantag ska kvarstå oförändrade. Liksom i dag bör principen om gemensamt straff således utgöra en huvudregel som är förenad med undantag.

En förhöjd straffskala

I enlighet med vad som anförts ovan bör domstolen alltså även fortsättningsvis normalt göra en gemensam straffmätning för de brott som den tilltalade samtidigt döms till ansvar för. Av såväl legalitetsprincipen som humanitetsprincipen följer att det därvid måste finnas en övre gräns för hur strängt straffet totalt sett kan bli. Med andra ord måste det även vid flerfaldig brottslighet finnas ett bestämt straffmaximum.

Den gemensamma straffskalan för respektive brottstyp i brottskatalogen är i dag utformad från utgångspunkten att asperationsprincipen ska tillämpas. Straffet får således sättas över straffmaximum för det allvarligaste brottet, men får, beroende på det brottets allvar, inte överskrida detta maximum med mer än en viss tid. Frågan är om det finns anledning att utforma den gemensamma straffskalan efter någon annan princip.

En oinskränkt kumulation av de enskilda brottens straffmaxima är i praktiken detsamma som avsaknaden av ett bestämt maximum för det gemensamma straffet. Ett sådant alternativ är inte förenligt med nyssnämnda utgångspunkter. Till detta kommer att en sådan ordning skulle sätta den relativa proportionaliteten mellan olika brottstyper ur spel, eftersom flera mindre allvarliga brott då skulle kunna bestraffas på samma eller högre nivåer som enstaka brott av betydligt allvarligare slag (jfr ovan avsnitt 7.3.1). Den gemensamma straffskalan är ett uttryck för den samlade brottslighetens abstrakta straffvärde och återger därigenom lagstiftarens syn på brottslighetens allvar i kvalitativt hänseende. Det abstrakta straffvärdet är en nödvändig utgångspunkt för att i det enskilda fallet kunna fastställa ett konkret straffvärde. Av dessa skäl är en straffskala som baserar sig på en ren kumulationsprincip utesluten.

Det är inte heller ett tänkbart alternativ att övergå till en absorptionsprincip, dvs. att genomgående mäta ut det gemensamma straffet enbart inom ramen för det svåraste brottets straffskala. Detta följer redan av att vårt uppdrag går ut på att skärpa synen på flerfaldig brottslighet, men framstår oaktat detta inte som en lämplig ordning. Straffskalorna för de särskilda brotten är nämligen i princip utformade med avseende på *ett* brott.¹¹ Även om dessa är vida, och vid gradindelade brott överlappande, ger de därför inte alltid tillräckligt utrymme för att mäta ut ett gemensamt straff när brottsligheten är omfattande. Detta gäller i synnerhet straffskalorna för allvarliga brottstyper, eftersom dessa rymmer ett färre antal brott av det aktuella slaget än straffskalorna för lindrigare brottstyper.

Vår utgångspunkt är alltså att det även fortsättningsvis ska finnas en i förhållande till det svåraste brottet förhöjd straffskala. Därmed inte sagt att nivåerna måste vara desamma som i dag. Hur den gemensamma straffskalan närmare bör utformas diskuteras i avsnitt 7.4 såvitt avser fängelse och i avsnitt 7.8.4 såvitt avser böter.

En skärpt straffmätning inom ramen för asperationsprincipens tillämpning

Relativ proportionalitet

Frågan blir sedan efter vilka principer straffet för flerfaldig brottslighet ska mätas ut inom de ramar som den gemensamma straffskalan sätter.

Av 29 kap. 1 § brottsbalken följer att straffmätningen av flerfaldig brottslighet ska göras med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Bestämmelsen är ett uttryck för den vikt som bör läggas på principerna om proportionalitet och ekvivalens och innebär således att lindrigare brottslighet ska åsättas ett lägre straffvärde än allvarligare brottslighet och vice versa. Våra ställningstaganden i denna del bygger, i enlighet med de övergripande utgångspunkter som redovisats i avsnitt 7.3.1, på att en sådan relativ proportionalitet så långt som möjligt bör upprätthållas.

Viktigt att understryka i detta sammanhang är att kravet på relativ proportionalitet inte säger något om *hur mycket* ett visst brott eller en viss kombination av brott måste bestraffas. Det rör sig här alltså

¹¹ Se SOU 1986:14 s. 85.

inte om någon absolut proportionalitet, dvs. föreställningen att det – utan jämförelser med annan brottslighet – går att uttala sig om vilket straff ett visst brott, eller en viss kombination av brott, i någon mer egentlig mening förtjänar. Det rör sig inte heller om något linjärt samband mellan straffvärdet och den skada, kränkning eller fara som brottet medfört. Liksom vid bedömningen av straffvärdet för ett enskilt brott blir det i stället med nödvändighet så att lindrigare brott proportionellt sett bestraffas strängare än mycket allvarliga brott, i vart fall när det gäller brott vars skada, kränkning eller fara lätt kan kvantifieras, såsom vid narkotikabrott eller förmögenhetsbrott. Den skada, kränkning eller fara som följer av olika konkreta brott kan nämligen variera i sådan grad att det knappast vore möjligt att inrymma samtliga dessa inom en tänkbar straffskala om det skulle råda ett linjärt samband mellan brottets verkningar och straffet svårhet. Som ett exempel kan nämnas att om ett bedrägeri avseende 1 000 kronor kan anses motsvara en månads fängelse skulle – för att uppnå samma förhållande mellan brottets verkningar och straffets svårhet – straffskalan för (grovt) bedrägeri behöva sträcka sig upp till 84 års fängelse för att kunna omfatta ett fall av bedrägeri avseende en miljon kronor. Vad som kan uppnås är i stället en relativ proportionalitet, det vill säga att större skada, kränkning eller fara normalt sett ska mötas av strängare reaktioner än mindre allvarlig sådan. Detta innebär samtidigt att straffet inte måste öka lika mycket för varje nytt brott som domstolen har att pröva samtidigt som de övriga. Det är tillräckligt att tillkommande brott i någon mån kommer till uttryck i det totala straffet för att proportionalitetsprincipen ska upprätthållas.

Relationen till straffmaximum

Det är den tillgängliga straffskalan – tillsammans med kravet på relativ proportionalitet – som styr den konkreta straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet i normativt hänseende. Givet att det finns ett straffmaximum (som är lägre än summan av straffvärdena för de enskilda brotten), begränsas utrymmet att straffmäta olika brottskombinationer och rangordna dem sinsemellan. Vad saken ytterst gäller är hur man straffvärdemässigt ska fördela de praktiskt taget

ändlösa variationer som kan förekomma i detta avseende inom den tillämpliga straffskalan.

Dagens straffmätningsspraxis vid flerfaldig brottslighet innebär att varje tillkommande brott efter hand får en mycket liten eller ingen inverkan på det totala straffet. Som beskrivits i avsnitt 7.2.2 medför detta att det är ytterst sällan som hela den tillgängliga straffskalan vid flerfaldig brottslighet utnyttjas. Som också anförts i det nyssnämnda avsnittet finns det skäl att ifrågasätta denna praxis på den grunden att det därigenom etableras ett nytt straffmaximum som är lägre än det som lagstiftaren har bestämt. Till detta kan läggas att den nuvarande ordningen i praktiken innebär att gärningspersonen kommer i åtnjutande av en slags straffimmunitet redan innan straffskalan till fullo har utnyttjats. Denna effekt bör – beroende på straffskalans utformning – inte uppstå så länge en betydande del av straffskalan ännu är outnyttjad. En utgångspunkt för våra överväganden är därför att det förhöjda maximistraffet bör kunna dömas ut, när brottens antal och allvar ger skäl till det.

Frågan är då när det kan finnas anledning att döma ut det förhöjda maximistraff som gäller för brottstypen i fråga. Å ena sidan bör kraven inte sättas så lågt att en stor mängd fall slår i taket, med följden att olika brottskombinationer inte sällan kommer att bestraffas på samma nivå (straffmaximum) oavsett om skillnaden i svårhet var avsevärd. Å andra sidan bör de inte sättas så högt att möjligheten att döma ut maximistraffet blir i det närmaste teoretisk.

Det är mot bakgrund av vad som sålunda bör krävas för att nå straffskalans maximum – och med iakttagande av kravet på relativ proportionalitet – som de brottskombinationer som har lägre straffvärde sedan får fördelas över straffskalan, från dess minimum och uppåt. Det blir därmed tydligt att en ren kumulation av de enskilda brotts straffvärden inte är lämplig, eftersom straffskalan då skulle förbrukas efter ett alltför litet antal brott. Det skulle så att säga inte bli något straffmätningssutrymme kvar för de resterande fall som, i enlighet med vad som anförts ovan, också bör rymmas inom den tillämpliga straffskalan. Detta leder med nödvändighet till att den konkreta straffvärdebedömningen även fortsättningsvis måste göras med tillämpning av asperationsprincipen. Samtidigt står det klart att dagens tillämpning av asperationsprincipen – som innebär att straffmätningsskurvan tillåts plana ut långt innan straffmaximum uppnås – inte heller är förenlig med våra utgångspunkter i denna del.

Ett ökat genomslag för tillkommande brott inom ramen för asperationsprincipens tillämpning

Av det ovan anförda följer att genomslaget för tillkommande brott på ett eller annat sätt måste öka inom ramen för asperationsprincipens tillämpning. Att detta ska vara en utgångspunkt för våra överväganden följer dessutom av våra direktiv.

Hur ett sådant ökat genomslag för tillkommande brott kan åstadkommas behandlas framför allt i avsnitt 7.7. Här ska endast vissa grundläggande premisser för en sådan straffskärpning beröras.

Det kan till en början slås fast att när man väl har nått straffmaximum kan ytterligare brott inte beaktas. Slår man i taket efter låt säga tre brott (vilket en ren kumulationsprincip i många fall skulle leda till på högre straffnivåer) kommer all efterföljande brottslighet att fullständigt konsumeras. Från denna punkt blir den som fortsätter att begå brott således immun mot ytterligare bestraffning, i vart fall för brott av samma eller lägre svårhetsgrad. För att undvika en sådan tröskeeffekt bör – som vi redan varit inne på – maximistraffet inte uppnås alltför tidigt. Principen om relativ proportionalitet kan uppnås även om endast en viss andel av straffvärdet för varje tillkommande brott läggs till grund för straffmätningen, i vart fall så länge andelen inte är helt obetydlig. Ju mindre andelen är, desto fler brott ryms inom den tillgängliga straffskalan.

Det nu anförda leder till nästa premiss, nämligen att ju mer man ökar genomslaget för brott nummer två, tre och fyra i brottsserien, desto mindre blir utrymmet att beakta brott som kommer längre fram i serien. Det omvända gäller också förstås, dvs. ju större inverkan man vill att de senare brotten ska få på det totala straffet, desto mindre betydelse måste de tidigare brotten tillmätas. Man kan alltså inte samtidigt öka genomslaget för både de första och de senare brotten i en omfattande eller allvarlig serie brott; här måste man göra ett val när systemet konstrueras. En modell som prioriterar att genomslaget för de första brotten (räknat i fallande svårhetsgrad) i en brottsserie ska bli större presenteras i avsnitt 7.7.2, medan en modell som prioriterar ett ökat genomslag för de senare brotten – och följaktligen att hela straffskalan utnyttjas – redovisas i avsnitt 7.7.3.

Det nu sagda ska inte förstås så att straffvärdet vid flerfaldig brottslighet med nödvändighet måste ”räknas fram” med utgångspunkt i de enskilda brottens straffvärden. En annan modell – som kan sägas

stämna bättre överens med principen om gemensamt straff – är att straffvärdebedömningen mer direkt riktas in mot brottsligheten sedd som helhet och den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit. En sådan modell diskuteras i avsnitt 7.7.4. Premissen är emellertid densamma, dvs. att det inte är möjligt att åstadkomma ett ökat genomslag för tillkommande brott över hela linjen.

Oavsett hur regleringen utformas måste den vidare ge möjlighet att beakta samtliga på saken inverkan omständigheter och ibland medge avsteg från gängse principer. Även i våra direktiv framhålls vikten av en nyanserad och differentierad straffmätning, liksom behovet av att ibland kunna göra särskilda överväganden. Det senare gäller i synnerhet i sådana fall där det finns ett nära samband mellan brotten. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.6.

Asperation i ett senare led av straffmätningen?

Diskussionen ovan har förts utifrån antagandet att asperationsprincipens tillämpning är en del av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet. Så är fallet i dag, men detta är i och för sig ingen nödvändighet. Begreppet straffvärde är en rättslig konstruktion som enbart representerar ett led av flera inom ramen för den process som ska resultera i en adekvat påföljdsbestämning. Det är inte möjligt att empiriskt slå fast straffvärdet för en viss gärning utan begreppet får det innehåll som lagstiftaren och domstolarna ger det. Det centrala är vilket straff som i slutändan döms ut.

Som utvecklats i avsnitt 3.4.2 är straffvärdebedömningen i stor utsträckning gärningsorienterad. Utgångspunkten för bedömningen är den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit. Därför kan det framstå som naturligt att straffvärdet vid flerbrottslighet kan erhållas genom en ren sammanläggning av straffvärdet för var och en av de gärningar som är föremål för prövning. Till stöd för en sådan uppfattning kan framhållas att den skada, fara eller kränkning som exempelvis en misshandel har gett upphov till knappast blir mindre av att gärningspersonen också har gjort sig skyldig till en stöld och ett narkotikabrott. Detta är naturligtvis riktigt, men är inte vad den nuvarande ordningen är avsedd att ge uttryck för, varken vid bedömningen av straffvärdet av ett brott eller av flera brott. Att den samlade brottslighetens straffvärde är aspererat innebär att den tillkom-

mande skadans betydelse för straffvärdet efter hand avtar, liksom den gör vid bedömningen av straffvärdet för ett enskilt brott som kan ha innefattat olika grad av skada, kränkning eller fara. Vill man inte acceptera detta, utan hellre utgå ifrån en sammanläggning, kan man i stället tänka sig att en kumulationsprincip tillämpas som huvudregel vid straffvärdebedömningen och att asperationen görs först i ett senare led av straffmätningen. En sådan modell diskuteras i avsnitt 7.7.5.

7.4 En skärpning av straffskalan när fängelse används som gemensamt straff?

7.4.1 Den nuvarande regleringen

Bestämmelser om hur den gemensamma straffskalan konstrueras när fängelse används som gemensamt straff finns i 26 kap. 2 § brottsbalken. Av paragrafens första stycke framgår att fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten. Enligt andra stycket får fängelse på viss tid sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år. Det svåraste straffet får inte heller överskridas med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i fjorton dagar (se tredje stycket).

Den gemensamma straffskalans minimum framgår av fjärde stycket. Där anges att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas.

Regeln i 26 kap. 2 § brottsbalken behandlas närmare i avsnitt 5.6.1.

7.4.2 Allmänt om skälen för en ändring av den gemensamma straffskalan

Regeln i 26 kap. 2 § brottsbalken fick i huvudsak sin nuvarande utformning i samband med 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120). Även tidigare föreskrevs att det svåraste brottets maximistraff fick överskridas vid flerfaldig brottslighet, men höjningen var densamma – två år – oavsett om brottsligheten var av mindre, måttligt eller mycket allvarlig karaktär. Å ena sidan fanns alltså ett lagstadgat utrymme att förhöja straffet för brott med låga maximistraff, t.ex. på sex månaders fängelse, på ett sätt som knappast svarade mot ett praktiskt behov eller ens en teoretisk möjlighet. Å andra sidan kunde regeln ibland leda till en mycket kraftig reducering av straffet vid den grävsta brottsligheten. För att komma till rätta med båda dessa olägenheter infördes den stegvis förhöjda straffskala vi har i dag. Lagändringen syftade således inte till någon allmän skärpning av straffen för flerfaldig brottslighet, utan snarare till en ökad differentiering.¹²

Efter 1989 års omarbetning av 26 kap. 2 § brottsbalken har straffskalorna skärpts för flertalet enskilda brott. Av denna utveckling följer att det också kan finnas ett behov av att skärpa straffskalan för flerfaldig brottslighet, så att denna inte blir alltför snäv i förhållande till de straffnivåer som gäller i dag. Detta framhölls redan av Påföljdsutredningen när den i sitt betänkande *Nya Påföljder* (SOU 2012:34) övervägde hur flerbrottslighet kan få ett ökat genomslag vid straffmätningen.¹³ Trots detta stannade utredningen vid att det inte fanns tillräckliga skäl för en sådan ändring. Sedan Påföljdsutredningen lämnade sitt betänkande i maj 2012 har emellertid ytterligare straffskärpningar genomförts. Bland dessa kan nämnas de skärpta straffen för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt rån och grov utpressning¹⁴, så även straffskärpningarna avseende vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott¹⁵ samt flertalet sexualbrott.¹⁶ Mot denna bakgrund kan det nu finnas anledning att omvärdera Påföljdsutredningens slutsats.

¹² Se prop. 1987/88:120 s. 66.

¹³ Se SOU 2012:34 s. 287 f.

¹⁴ Se prop. 2016/17:108.

¹⁵ Se prop. 2017/18:26.

¹⁶ Se prop. 2021/22:231.

Givet inriktningen av våra direktiv bör det också framhållas att det är den gemensamma straffskalan som sätter de yttersta gränserna för vilket straff som kan dömas ut när någon har gjort sig skyldig till flera brott. Ett gemensamt straff kan som huvudregel inte understiga och aldrig (med de tillägg som 26 kap. 3 § brottsbalken medger) överstiga de nivåer som denna straffskala föreskriver. Men som framhållits i avsnitt 5.6.2 får den gemensamma straffskalans konstruktion också återverkningar på straffmätningen inom ramen för skalan. Även om straffskalan är förhöjd begränsar den nämligen möjligheterna att beakta det isolerade straffvärdet för varje enskilt brott. För att merparten av de brottskombinationer som är tänkbara ska rymmas inom den tillgängliga skalan måste därför någon form av asperation tillämpas. En skärpning av den gemensamma straffskalan kan alltså, förutom att förskjuta ramarna för vilket straff som kan dömas ut vid flerbrottslighet, också tänkas påverka omfattningen av den asperation som görs. Omvänt kan skärpningar av reglerna för den konkreta straffmätningen av flerfaldig brottslighet, dvs. åtstramningar i fråga om vilken asperation som bör göras, kräva att den gemensamma straffskalan anpassas därefter.

I det följande diskuteras, i enlighet med våra direktiv, såväl en höjning av den gemensamma straffskalans minimum (avsnitt 7.4.3) som av dess maximum (avsnitt 7.4.4). I det senare avsnittet övervägs dels om maximistraffen bör skärpas över hela linjen, dels om den gemensamma skalan bör föras med fler intervall eller på annat sätt skärpas endast delvis. Oavsett vilka förändringar som övervägs är det en given utgångspunkt att ett tidsbestämt fängelsestraff inte heller fortsättningsvis ska kunna överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år.

7.4.3 En höjning av den gemensamma straffskalans minimum?

Bedömning och förslag: Straffminimum i den gemensamma straffskalan bör även fortsättningsvis motsvara brottskombinationens högsta minimistraff. Detta följer dock redan av straffskalorna för de enskilda brotten. Bestämmelsen i 26 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken, som reglerar straffminimum när fängelse används som gemensamt straff, tas därför bort.

Skälen för vår bedömning och vårt förslag

Det finns inte skäl att skärpa den gemensamma straffskalans minimum

Ett sätt att skärpa synen på flerfaldig brottslighet – som lyfts fram i våra direktiv och som även Påföljdsutredningen diskuterade – vore att höja minimistrafteet i den gemensamma straffskalan. Som angetts ovan gäller i dag att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas (26 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken). Med andra ord utgör det högsta minimistrafteet i brottskombinationen även straffminimum i den gemensamma straffskalan.

Först och främst kan konstateras att en ändring som går ut på att det högsta minimistrafteet måste överskridas med *viss angiven tid* inte är ett tänkbart alternativ. Med hänsyn till att de tillkommande brotten kan variera avsevärt i svårhet från fall till fall kan nämligen någon lämplig sådan fixerad höjning – även om den differentierades beroende på straffnivå – knappast fastställas.

Därmed återstår möjligheten att föreskriva att det svåraste av de lägsta straffen (i någon mån) måste överskridas, men överlämna åt domstolen att mer fritt bedöma med hur mycket. En sådan ändring skulle dels flytta upp startpunkten för straffmätningen av flerfaldig brottslighet, dels signalera att två brott inte bör bedömas lika lindrigt som ett och, följaktligen, att varje ytterligare brott bör föranleda en straffskärpning. Därigenom har en sådan förändring potential att leda till en skärpt straffmätningsspraxis vid flerfaldig brottslighet.¹⁷

En förändring av detta slag är dock inte fri från invändningar. Som också Påföljdsutredningen framhöll kan det vid vissa brottskombinationer vara olämpligt att kräva att det gemensamma straffeet ska överstiga det enskilt svåraste minimistrafteet.¹⁸ Typexemplet är när en person ska dömas för ett mycket allvarligt brott tillsammans med ett brott av betydligt lindrigare karaktär. Med det nu diskuterade kravet skulle domstolen i en sådan situation tvingas döma ut straff på en nivå som avviker från de s.k. straffmätningssationer som normalt används. Detta kanske kan tyckas oproblematiskt, men som framgår av avsnitt 3.4.2 – och som vi återkommer till i avsnitt 7.9 – har ordningen med straffmätningssationer goda skäl för sig. Den hänger

¹⁷ Jfr Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 244 och 248 och SOU 2012:34 s. 289.

¹⁸ Se SOU 2012:34 s. 289 f.

nämligen samman med att straffmätning inte är någon exakt vetenskap, utan en bedömning som med nödvändighet måste göras med vissa marginaler. Som beskrivits i det nyssnämnda avsnittet ska varje steg inom en straffskala motsvara en kvalitativ skillnad i klandervärdhet, och sådana skillnader blir svårare att urskilja ju högre upp i straffskalan man kommer. På höga straffnivåer krävs det med andra ord mer för att komma upp till nästa steg, men i gengäld blir varje steg större. Vid de allra längsta fängelsestraffen motsvarar varje steg i allmänhet ett helt år. Har någon exempelvis gjort sig skyldig till ett brott med ett straffvärde på åtta års fängelse och till ett annat med ett straffvärde på någon eller ett par månaders fängelse, döms därför normalt ett åtta år långt fängelsestraff ut. Att i stället döma till åtta år och en månads fängelse skulle ge uttryck för en förment exakthet i straffmätningen och låter sig svårligen förenas med de principer som nyss redovisats. Att konsumera straffet för det lindrigare brottet i angivna lägen är för övrigt en accepterad ordning också i andra nordiska länder (se närmare härom i kapitel 6).

Många gånger uppstår emellertid aldrig den ovan beskrivna problematiken på grund av att den lindrigare brottsligheten anses medbestraffad med den allvarigare brottsligheten (se avsnitt 4.4). I andra fall väcks över huvud taget aldrig något åtal för den lindrigare brottsligheten därför att åklagaren har beslutat om åtalsunderlåtelse. Men om någon åtalsunderlåtelse av en eller annan anledning inte har beslutats – men så hade kunnat ske – utgör detta i sig en anledning att acceptera att straffet för det lindrigare brottet konsumeras. Med andra ord talar också intresset av likabehandling mot att det införs ett krav på att det svåraste av de lägsta straffen måste överskridas när ett gemensamt straff döms ut.¹⁹

Det kan också ifrågasättas om ett krav på att det svåraste minimistraftet måste överskridas verkligen skulle få ett genomslag över hela straffskalan. Som framhållits ovan skulle en sådan ändring visserligen signalera att varje ytterligare brott bör föranleda en straffskärpning. Men redan med dagens reglering råder det i praxis knappast någon tvekan om att tillkommande brott normalt bör få ett tydligt genomslag vid straffmätningen. Därför är det inte alls någon nödvändighet att ett förhöjt minimistraft i den gemensamma straffskalan skulle komma att uppfattas som en generell anvisning om skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Väl så troligt är att ett en sådan ändring inte

¹⁹ Jfr Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 566.

skulle få annan än den mer begränsade betydelse som skulle följa direkt av lagtexten, dvs. att det svåraste av de lägsta straffen måste överskridas. Ändringen skulle i så fall primärt få en straffskärpande effekt på lägre straffnivåer och i de relativt få fall där den samlade brottsligheten – enligt vad som anförts ovan – med fog bör bestraffas i nivå med det svåraste brottets minimistraff. Även den ovan beskrivna ökande trögheten i straffmätningen ju högre upp i straffnivå man kommer talar mot att ett förhöjt straffminimum skulle få någon nämnvärd inverkan en bit upp i straffskalan. Ändringens potential att på ett mer övergripande plan leda till skärpta straff vid flerfaldig brottslighet ska alltså inte överskattas.

Det anförda leder till slutsatsen att det inte finns tillräckliga skäl för att skärpa den gemensamma straffskalans minimum.

Den särskilda bestämmelsen om straffminimum när fängelse används som gemensamt straff bör dock tas bort

Av det ovan anförda följer att straffminimum vid flerfaldig brottslighet även fortsättningsvis bör motsvara brottskombinationens högsta minimistraff. Att detta är huvudregeln följer dock redan av straffskalorna för de enskilda brotten. Att den tilltalade utöver det brott som har det högsta minimistraffet också har gjort sig skyldig till andra brott innebär naturligtvis inte att det nämnda straffet får underskridas. Den särskilda bestämmelsen i 26 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken om straffminimum när fängelse används som gemensamt straff är således överflödigt och kan därför utgå.

Det finns också andra skäl för en sådan ändring. Den nämnda bestämmelsen anger att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas. Andra bestämmelser i brottsbalken tillåter emellertid i vissa situationer att ett lindrigare straff än det föreskrivna döms ut, t.ex. när det föreligger sådana billighetsskäl som anges i 29 kap. 5 §. Som nämnts i avsnitt 5.6.1 ska bestämmelsen i 26 kap. 2 § fjärde stycket visserligen uppfattas så att eventuellt tillämpliga straffnedsättningsregler ska beaktas när domstolen avgör vilket minimistraff som är svårast. Icke desto mindre står dess ordalydelse i konflikt med regler av dessa slag, varför bestämmelsen även av det skälet bör slopas. Ytterligare skäl för en sådan ändring framgår av avsnitt 7.8.6.

7.4.4 En höjning av den gemensamma straffskalans maximum?

Förslag: Straffskalan när fängelse används som gemensamt straff för flera brott skärps på så sätt att möjligheterna att överskrida straffmaximum för det svåraste av brotten ökar till sex år, när det svåraste straffet är fängelse i tio år, och till fyra år, när det svåraste straffet är fängelse sju år. Härutöver ska det vara möjligt att döma ut ett upp till tio år långt fängelsestraff om det svåraste minimi-straffet är fängelse i tre år eller mer.

Bedömning: För att uppnå ett följdriktigt förhållande mellan olika straffskalor och minska behovet av särregleringar bör en allmän straffskaleöversyn genomföras.

Skälen för vårt förslag

Det finns inte skäl att skärpa den gemensamma straffskalans maximum på samtliga straffnivåer

Ett annat sätt att åstadkomma en skärpt syn på flerfaldig brottslighet skulle kunna vara att ändra den gemensamma straffskalan så att straffmaximum för det svåraste av brotten får överskridas mer än enligt gällande rätt. Exempelvis skulle man kunna höja de tillägg som får göras till det svåraste straffet från dagens ett, två respektive fyra år till två, fyra respektive sex alternativt åtta år. En sådan generell höjning av maximistraffen vid flerfaldig brottslighet skulle i första hand innebära att längre fängelsestraff än i dag skulle kunna dömas ut i de allra svåraste fallen på respektive straffnivå. Men en sådan ändring skulle också sända ut en signal om att straffmätningen av flerfaldig brottslighet bör skärpas över hela straffskalan.

Frågan är då om sådan åtgärd är påkallad och ändamålsenlig. Som anförts i avsnitt 7.4.2 talar de senare årens straffskaleskärpningar avseende enskilda brottstyper för att så skulle kunna vara fallet. Merparten av dessa lagändringar har inneburit en höjning av minimi-straffet, men däremot inte av maximistraffet, för den aktuella brottstypen. Vid flerbrottslighet innebär detta att varje brott i sig kommer att motsvara ett högre straffvärde än tidigare, samtidigt som den gemensamma straffskalans maximum är oförändrat. Detta betyder i

sin tur att färre brott av berörda slag i dag rymms med sitt fulla straffvärde inom den gemensamma straffskalan.

Även efter nyssnämnda straffskärpningar håller sig emellertid de straff som mäts ut vid flerfaldig brottslighet i de allra flesta fall inom straffskalan för det svåraste brottet. Detta förklaras av att straffskalorna för de flesta brottstyper är mycket vida och därmed oftast fullt tillräckliga för att rymma flera brott av samma eller mindre allvar.²⁰ Detta innebär att den förhöjda straffskalan i 26 kap. 2 § brottsbalken sällan utnyttjas. Och i de fall så sker är det ytterst ovanligt att hela den förhöjda straffskalan tas i anspråk. Visserligen kan behovet av att gå utöver det svåraste brottets straffmaximum öka genom att principerna för den konkreta straffmätningen av flerfaldig brottslighet ändras. Likväl är det svårt att se att det därigenom skulle uppstå ett övergripande behov av att kunna överskrida det svåraste maximumstraffet med mer än de ett, två respektive fyra år som 26 kap. 2 § brottsbalken redan medger. Frågan om det finns behov av mer selektiva skärpningar, dvs. som berör endast vissa straffnivåer, behandlas nedan.

Som berörts ovan kan ett annat skäl för att höja tillgängliga straffmaximum i den gemensamma straffskalan vara att det skulle sända ut en signal till domstolarna att straffmätningen av flerfaldig brottslighet bör skärpas över hela skalan. En ändring av detta slag skulle alltså kunna påverka den konkreta straffmätningen i skärpande riktning. Men med hänsyn till att domstolarna redan med dagens reglering normalt inte på långa vägar utnyttjar de möjligheter till höjning som finns är det ytterst osäkert om – och i så fall i vilken mån – en ökad möjlighet i detta avseende skulle påverka deras benägenhet att ge mängdreduktioner.²¹ Med andra ord framstår en sådan åtgärd inte som ett ändamålsenligt sätt att åstadkomma en strängare straffmätning av flerfaldig brottslighet. En ändring som innebär ökade möjligheter till höjning bör enligt vår uppfattning därför endast genomföras om den svarar mot ett faktiskt behov av att kunna mäta ut straff på nivåer som överstiger de som den gemensamma straffskalan i dag medger.

²⁰ Vilka orsaker och överväganden som ligger bakom straffskalornas spännvidd berörs i avsnitt 3.3.

²¹ Se Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 567.

Det finns inte skäl att skärpa den gemensamma straffskalans maximum på de lägsta straffnivåerna

Av det ovan anförda följer att det inte är motiverat att höja maximistraffen i den gemensamma straffskalan över hela linjen. Men kan man däremot tänka sig att det finns skäl för en mer selektiv skärpning av den gemensamma straffskalan? Detta skulle i så fall kunna ske genom att fler intervall införs, genom förändringar inom ramen för befintliga intervall eller genom en särreglering av vissa brott eller typsituationer.

Det kan först och främst konstateras att det inte finns något behov av skärpningar på de lägsta straffnivåerna, dvs. i de fall där det svåraste maximistraffet är kortare än fängelse i fyra år (se 26 kap. 1 § andra stycket 1 brottsbalken). Som beskrivits i avsnitt 7.4.2 var en av grundtankarna bakom införandet av de nuvarande intervallen i den gemensamma straffskalan tvärtom att undanröja det utrymme som tidigare fanns att höja straffet för brott med låga maximistraff på ett sätt som framstod som orealistiskt. Ett sådant tvåårigt påslag som dessförinnan kunde göras är knappast mer befogat i dag. Det finns således inte någon anledning att återgå till den tidigare ordningen eller att på annat sätt skärpa den gemensamma straffskalan för de lindrigaste brotten.

Möjligheten att överskrida det svåraste straffet bör utvidgas på de högsta straffnivåerna

Således är det på de högre straffnivåerna som en skärpning kan övervägas. När 26 kap. 2 § brottsbalken fick sin nuvarande utformning höjdes visserligen den gemensamma straffskalan för de allvarigaste brotten. Likväl är utrymmet att ge upprepad brottslighet ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen relativt sett mindre i fråga om sådana brott än när det rör sig om brottslighet av lindrigare slag. Samtidigt är det primärt vid upprepade fall av allvarliga brott som det kan finnas anledning att döma ut ett straff som motsvarar det förhöjda maximistraffet.

En brottstyp som kan tas upp i detta sammanhang är dråp. Straffmaximum vid flera sådana brott är fängelse i (10 + 4) 14 år. Detta är för övrigt det längsta straff som kan dömas ut vid flerfaldig brotts-

lighet när inget av brotten har livstids fängelse i straffskalan.²² Det kan ifrågasättas om detta är tillräckligt. Räknat på det fulla straffvärdet för normalfallet av dråp (åtta år) rymmer den gemensamma straffskalan inte ens två brott. Och även om asperationsprincipens tillämpning medför att hela straffskalan sällan utnyttjas innebär den nuvarande ordningen att flera fall av dråp aldrig kan bestraffas lika strängt som normalfallet av mord (där straffvärdet numera anses motsvara fängelse i 16 år). Detta kan jämföras med den gemensamma straffskalan för flera fall av rån som uppgår till fängelse i åtta år. Från utgångspunkten att det normala straffvärdet för rån brott, oavsett grad, motsvarar minimistraffet, rymmer denna straffskala det fulla straffvärdet av åtta brott och överstiger klart straffvärdet för grovt rån. Detta talar för att den gemensamma straffskalan bör utvidgas för brott vars straffmaximum uppgår till fängelse i tio år, så att detta kan överskridas med sex år, i stället för med dagens fyra år. I samma riktning talar det förhållandet att normalstraffet för mord i praxis har skärpts från 14 till 16 års fängelse. Genom att låta den svåraste straffskalan för flerfaldig brottslighet med tidsbestämt maximistraff tangera normalstraffet för mord kan relativ proportionalitet upprätthållas på motsvarande sätt som enligt tidigare praxis.

Ytterligare brottstyper som skulle beröras av en sådan ändring är grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn. I synnerhet det senare brottet är sådant att det ibland begås vid ett mycket stort antal tillfällen mot samma målsäganden under en lång tid. I praxis finns exempel på fall där det rört sig om så mycket som ett 100-tal övergrepp av sådant eller annat allvarligt slag (se t.ex. NJA 2019 s. 238). Trots detta rymmer den gemensamma straffskalan vid grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn inte ens det fulla straffvärdet av tre brott räknat på miniminivån (fem års fängelse). En sådan straffskala framstår enligt vår uppfattning som alltför snäv. Också detta förhållande talar för att den gemensamma straffskalan bör skärpas så att maximistraffen på tio års fängelse kan överskridas med mer än nuvarande fyra år.

Även i fråga om t.ex. människohandel i stor skala kan ett strängare straff än 14 års fängelse ibland tänkas vara motiverat.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det läggs till ett nytt intervall i den gemensamma straffskalan som ska gälla när det svåraste straffet är fängelse i tio år. I dessa fall ska straffet kunna överskridas med sex år.

²² Om det dessutom är fråga om ett återfall kan dock som längst 18 års fängelse dömas ut med tillämpning av 26 kap. 3 § brottsbalken.

Möjligheten att överskrida det svåraste straffet bör utvidgas även på vissa av de övriga straffnivåerna

Frågan är sedan om det beträffande de brott som inte kan leda till fängelse med så mycket som tio år – men som ändå är allvarliga – finns skäl till skärpningar.

Vad först gäller de *brott vars straffmaximum uppgår till fängelse i fyra respektive åtta år* kan konstateras att straffskalan i dag kan förhöjas med 50 procent vid flerfaldig brottslighet. Det gemensamma maximistraffet på sex respektive tolv år som följaktligen gäller vid dessa brott framstår både i sig och i relation till andra straffnivåer (såväl vid enkel som flerfaldig brottslighet) som väl avvägda. Även med beaktande av de minimistraff som förekommer för berörda brottstyper samt i vilken grad dessa utgör upprepningsbrott måste den nuvarande regleringen bedömas som rimlig. Detsamma kan sägas om det *fåtal brott som kan leda till maximalt fem års fängelse*, även om förekommande straffminimum för dessa brott (två år) utgör en större andel av maximistraffet. Något behov av att förhöja de nu diskuterade maximistraffen i större uträkning än vad som redan är möjligt kan alltså inte identifieras. Kvar att behandla är då de brott som kan bestraffas med fängelse i högst sex respektive sju år.

Maximistraff på sju års fängelse är en relativt ny företeelse, men förekommer i dag beträffande en handfull brott inom specialstraffrätten. Närmare bestämt rör det sig om grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling, synnerligen grovt vapenbrott, synnerligen grov vapensmuggling och synnerligen grov smuggling av explosiv vara. Enligt den nuvarande regleringen förhöjs straffskalan i dessa fall med två år vid flerfaldig brottslighet, dvs. med mindre än en tredjedel. Inte på någon annan straffnivå är höjningen procentuellt sett så låg som här. Redan detta talar för att en skärpning kan vara befogad. Till detta kommer att minimistraffen för de berörda brotten är förhållandevis höga, nämligen två respektive fyra års fängelse. I det förra fallet ryms alltså mindre än fyra brott, och i det senare fallet inte ens två brott, med sitt fulla straffvärde inom den tillgängliga straffskalan. En sådan straffskala framstår som alltför snäv. Sammantaget leder detta till bedömningen att den gemensamma straffskalan för brott vars straffmaximum uppgår till fängelse i sju år bör skärpas. Detta kan lämpligen ske genom att dessa straff flyttas upp ett intervall i 26 kap. 2 § andra stycket brottsbalken, så att ett påslag med fyra år

får göras. Den gemensamma straffskalan för dessa brott skulle därmed sträcka sig till fängelse i elva år.

I fråga om de *brott som kan bestraffas med högst sex års fängelse* är bedömningen svårare. Det tvååriga påslaget som i dessa fall får göras vid flerbrottslighet är även det procentuellt sett ganska litet jämfört med övriga straffnivåer. Samtidigt är minimistraffet för många av brotten med maximistraff på sex års fängelse inte högre än för de brott som kan bestraffas med maximalt fyra års fängelse. I detta avseende skiljer sig dock nivåerna kraftigt åt. Medan minimistraffet för vissa av de nu diskuterade brotten inte ens överstiger allmänt fängelseminimum uppgår det i andra fall till fängelse i ett och ett halvt år och – i fråga om vissa sexualbrott – till så mycket som fängelse i tre år. Detta gör att spännvidden i den gemensamma straffskalan varierar avsevärt mellan berörda brottstyper, så att den blir väl tilltagen i vissa fall men inte i andra.

Primärt är det i fråga om de nyssnämnda sexualbrotten, vars minimistraff nyligen höjdes till tre års fängelse²³, som bekymret uppstår. Närmare bestämt rör det sig om våldtäkt och våldtäkt mot barn. Som beskrivits ovan beträffande de grövre graderna av våldtäktsbrotten förekommer det – i synnerhet när det är barn som utsätts – att ett stort antal övergrepp begås mot en och samma person under lång tid. Motsvarande gäller givetvis i normalgradsfallen. Och även det i likhet med de grövre brottsformerna rymmer den gemensamma straffskalan numera inte ens det fulla straffvärdet av tre brott på miniminivån. Detta framstår som otillräckligt. Det finns därför skäl att överväga en ändring av 26 kap. 2 § brottsbalken motsvarande den som föreslagits beträffande maximistraffen på sju års fängelse, dvs. att även maximistraffen på fängelse i sex år flyttas upp ett intervall i den gemensamma skalan. Dessa skulle då kunna överskridas med fyra år, vilket skulle ge ett längsta gemensamt straff på tio års fängelse.

En invändning som kan anföras mot en sådan ändring är att den knappast skulle vara rimlig i andra fall än i fråga om de nämnda sexualbrotten. Med den angivna höjningen skulle maximistraffet för flerfaldig brottslighet i form av t.ex. grov stöld eller inbrottsstöld uppgå till fängelse i tio år och därmed överskrida normalstraffet för dråp och motsvara minimistraffet för mord. En sådan ordning måste nog anses som tveksam från proportionalitets- och ekvivalenssynpunkt. Det gäller i synnerhet om principerna för straffmätning av

²³ Se prop. 2021/22 :231.

flerfaldig brottslighet ändras i den riktning som vi föreslår (se vidare avsnitt 7.7.6). Enligt vårt förslag i den delen kommer nämligen genomslaget för tillkommande brott inte att avta på samma sätt som i dag, vilket medför att hela den förhöjda straffskalan ska utnyttjas när brottslighetens omfattning och allvar ger skäl till det. Detta ställer i sin tur högre krav på att straffskalan faktiskt fungerar som en yttersta garanti för att den konkreta straffmätningen inte mynnar ut i oproportionerligt stränga resultat. Mot denna bakgrund kan vi inte förorda en ändring som skulle innebära att samtliga brott med maximistraff på sex års fängelse kan bestraffas med fängelse i upp till tio år vid flerbrottslighet. Frågan är då om, och i så fall hur, en skärpning som träffar just flerfaldiga våldtäktsbrott bör utformas.

Ett särskilt straffmaximum för brott med höga minimistraff

Vi har ovan konstaterat att den nuvarande straffskalan för flerfaldig brottslighet i form av våldtäkt och våldtäkt mot barn framstår som alltför snäv, med beaktande dels av minimistraffets förhållande till maximistraffet, dels av brottens karaktär av upprepningsbrott. De skärpningar som vi föreslår beträffande den konkreta straffmätningen (se avsnitt 7.7.6) medför dessutom att det är än mer angeläget att den gemensamma straffskalan för dessa brottstyper får en större spännvidd. En ändring i den riktningen är också påkallad till följd av vårt förslag om att utvidga den gemensamma straffskalan för brott som kan bestraffas med fängelse i högst tio år. I annat fall kommer den gemensamma straffskalan för normalgradsfallen av våldtäkt att rymma färre brott än den gemensamma skalan för den högre graden av brotten. Det finns alltså skäl för en ändring som leder till en strängare straffskala för flerfaldiga våldtäktsbrott av normalgraden.

Ett sätt att åstadkomma en sådan skärpning skulle kunna vara att höja straffmaximum i de särskilda straffstadgandena för våldtäkt och våldtäkt mot barn (6 kap. 1 § första och tredje stycket brottsbalken). Om straffmaximum vid enkel brottslighet höjs till sju års fängelse skulle dessa brottstyper, med den ändring som vi föreslagit ovan, flyttas upp ett intervall i den gemensamma straffskalan. Därmed skulle ett upp till elva år långt fängelsestraff kunna dömas ut vid flerfaldig brottslighet av detta slag. En sådan ändring skulle dock innebära att straffskalan för normalgradsfallen av våldtäktsbrotten skulle över-

lappa straffskalan för grovt brott med så mycket som två år. Redan av den anledningen förefaller denna lösning tveksam. Till detta kommer att skärpningar av straffskalan för enskilda brottstyper kräver mer djupgående överväganden än vad som kan göras inom ramen för detta uppdrag. Vi avstår därför från att föreslå en sådan ändring.

Ett annat alternativ är att i 26 kap. 2 § brottsbalken införa ett nytt tredje stycke där straffmaximum i den gemensamma skalan knyts till det tillämpliga minimistraffet i vissa fall där det sistnämnda straffet är högt. Även om en sådan koppling mellan minimi- och maximistraffet avviker från systematiken i paragrafens andra stycke, framstår den som befogad med hänsyn till att minimistraffet är av avgörande betydelse för hur många brott som ryms inom den gemensamma straffskalan.

En bestämmelse av detta slag skulle kunna gå ut på att straffet vid flerfaldig brottslighet får bestämmas till högst tio år, om det strängaste minimistraffet i brottskombinationen är fängelse i tre år eller mer. Därmed skulle upprepade våldtäktsbrott kunna bestraffas med upp till tio års fängelse, utan att straffmaximum i den gemensamma straffskalan för den sakens skull behöver höjas för de övriga brott vars straffmaximum uppgår till sex års fängelse och där en sådan skärpning inte är befogad. En annan fördel med denna lösning är att den även tar höjd för eventuella framtida straffskaleskärpningar liknande den som gjorts beträffande våldtäktsbrotten. Vi föreslår därför att en sådan bestämmelse införs.

För att bestämmelsen inte ska leda till ett lägre straffmaximum än i dag i vissa fall måste det förtydligas att andra stycket ska tillämpas om det därav följer att ett längre straff får dömas ut. Det bör samtidigt klargöras att det gemensamma straffet inte heller i dessa fall får överstiga brottens maximistraff sammanlagda med varandra.

Sammanfattning och avslutande anmärkningar

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att 26 kap. 2 § rättegångsbalken ändras i tre avseenden. För *det första* föreslås att ett nytt intervall införs som en fjärde punkt i andra stycket. Denna ska gälla när det svåraste straffet uppgår till fängelse i tio år och medge att detta förhöjs med sex år, så att maximistraffet i dessa fall blir 16 års fängelse. För *det andra* föreslås att sådana fall där det svåraste straffet

uppgår till fängelse i sju år flyttas upp ett intervall. Därmed kommer straffet kunna förlängas med fyra år så att maximistraffet i dessa fall blir fängelse i elva år. För det tredje föreslås att det införs ett nytt tredje stycke i paragrafen, enligt vilket det gemensamma straffet får bestämmas till högst tio år om det strängaste minimistraffet är fängelse i tre år eller mer. Detta ska gälla såvida inte en tillämpning av andra stycket tillåter att ett strängare straff döms ut. Även i dessa fall ska dock den begränsningen gälla att straffet inte får överstiga brottens maximistraff sammanlagda med varandra.

Som en följd av att ett nytt tredje stycke införs i paragrafen kommer det nuvarande tredje stycket i stället att bli det fjärde stycket. I det senare stycket måste också det tillägget göras att bötesstraff, även vid tillämpningen av tredje stycket, ska anses motsvara fängelse i 14 dagar.

En följd av att maximistraffet höjs till 16 års fängelse för de allra allvarligaste fallen av flerfaldig brottslighet är att det minskar utrymmet för återfallsskärpning enligt 26 kap. 3 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse kan ett fängelsestraff i vissa återfallssituationer förhöjas med som mest fyra år, dock inte så att straffet överstiger 18 år. Men om någon, med tillämpning av den nya fjärde punkten i 26 kap. 2 § andra stycket, döms till fängelse i 16 år kommer ett återfall inte kunna ge mer än ett tvåårigt påslag. Denna ordning är – inte minst från systematisk synpunkt – förvisso inte invändningsfri. De anförda skälen för en skärpning väger enligt vår uppfattning dock över. Vi har då även vägt in att den situationen att någon dels har gjort sig skyldig till så allvarlig brottslighet att den i sig förskyller fängelse i 16 år, dels har återfallit i brott på ett sådant sätt att straffet bör skärpas med mer än två års fängelse, torde uppstå utomordentligt sällan.

Avslutningsvis kan framhållas att de föreslagna skärpningarna – med beaktande av att de skulle träffa brott såsom människohandel, våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn och grov våldtäkt mot barn – går i samma riktning som andra lagändringar under senare år som ger uttryck för en skärpt syn på sexuella kränkningar.²⁴ Av samma anledning svarar de också väl mot våra direktiv, vilka särskilt framhåller mäns våld mot kvinnor som ett brottsfält där reaktionen på tillkommande brott i dag blir alltför begränsad.

²⁴ Se bl.a. prop. 2017/18:177 och prop. 2021/22:231.

Behovet av en allmän straffskaleöversyn

De nu föreslagna ändringarna, och då framför allt införandet av den särskilda regeln i tredje stycket för brott med höga minimistraff, medför att utformningen av 26 kap. 2 § rättegångsbalken blir ganska komplicerad. Behovet av särskilda regler förklaras emellertid av att straffskalorna för de enskilda brotten långt ifrån alltid är utformade med deras inverkan på den gemensamma straffskalan i åtanke. Det är också en följd av att det under senare år har genomförts ett stort antal skärpningar av enskilda straffskalor utan att helheten har övervägts, varför förhållandet mellan olika straffskalor inte alltid förefaller helt logiskt. En bredare straffskaleöversyn vore därför välkommen. Om en sådan genomförs kan den föreslagna särregleringen i det nya tredje stycket säkerligen slopas.

7.5 En särskild regel för straffmätning av flerfaldig brottslighet?

7.5.1 Den nuvarande ordningen

Av den allmänna straffmättningsregeln i 29 kap. 1 § brottsbalken framgår att påföljden vid flerfaldig brottslighet bestäms med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Regeln ger ingen anvisning om hur ett sådant samlat straffvärde ska fastställas, men som redan framgått görs detta normalt med tillämpning av asperationsprincipen.

Den nuvarande tillämpningen av asperationsprincipen innebär att domstolen i allmänhet utgår från det allvarligaste av de brott som föreligger till bedömning och till straffvärdet för detta brott lägger en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten i ordning efter brottens allvar. En allmän efterkontroll görs också av att ett på detta sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt, dels i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell, dels i förhållande till annan brottslighet.²⁵

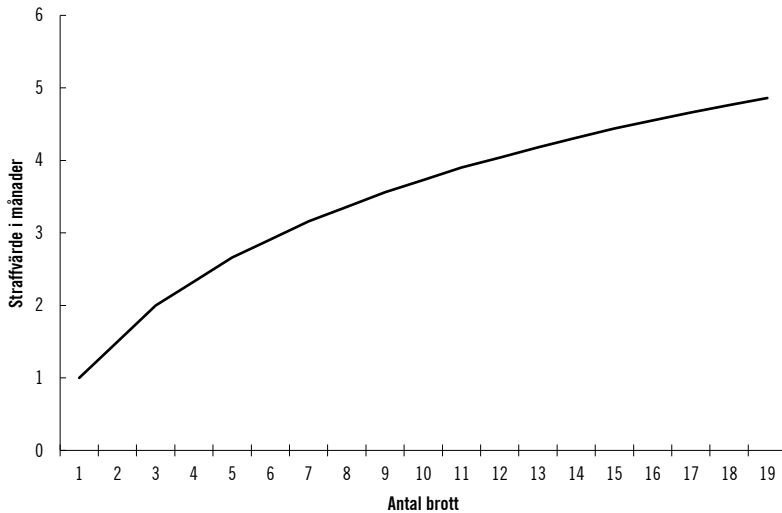
För att avgöra med vilken andel de tillkommande brottens straffvärden ska ingå i det samlade straffvärdet använder sig domstolarna i praktiken ofta av tabeller som tagits fram i doktrinen (se tabell 5.1–5.3 i avsnitt 5.6.2) Andelstalen skiljer sig åt beroende på det svåraste brottets

²⁵ Se bl.a. NJA 2008 s. 359, NJA 2009 s. 485 I–III, NJA 2018 s. 378, NJA 2019 s. 238, NJA 2019 s. 747 och NJA 2020 s. 703.

straffvärde. Figur 7.1–7.3 nedan illustrerar hur en straffmätning enligt tabellerna kan falla ut.

Figur 7.1 Nuvarande straffmätningspraxis vid mindre svåra brott

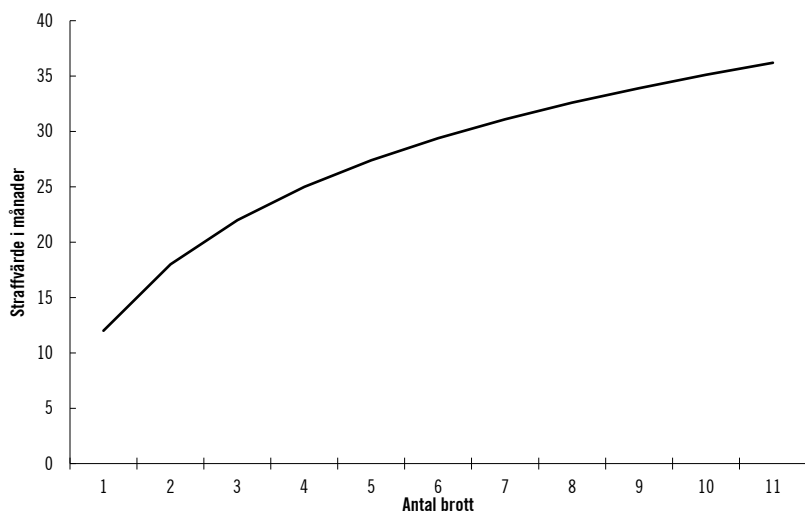
Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i högst sex månader*



* Figuren illustrerar ett fall där vart och ett av brotten har ett straffvärde som motsvarar fängelse i en månad, t.ex. en serie stölder.

Figur 7.2 Nuvarande straffmätningspraxis vid medelsvåra brott

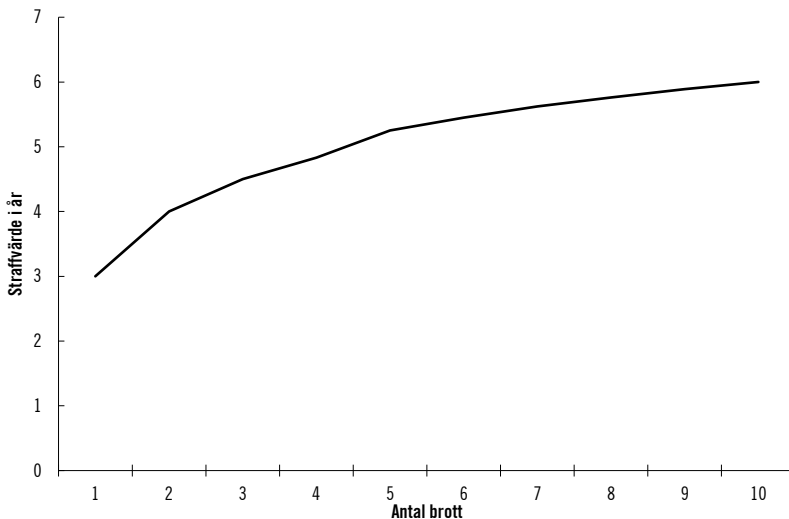
Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än sex månader men i högst ett år och sex månader*



* Figuren illustrerar ett fall där vart och ett av brotten har ett straffvärde som motsvarar fängelse i ett år, t.ex. en serie rån eller inbrottsstöld.

Figur 7.3 Nuvarande straffmätningspraxis vid svåra brott

Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än ett år och sex månader*



* Figuren illustrerar ett fall där vart och ett av brotten har ett straffvärde som motsvarar tre års fängelse, t.ex. en serie våldtäkter.

Som framgår av figur 7.1–7.3 medför en straffmätning i enlighet med tabellerna att betydelsen av varje enskilt brott avtar relativt snabbt, särskilt vid allvarigare brottslighet. I likhet med vad Straffnivåutredningen påpekade i sitt betänkande *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85) blir de reduktioner som görs vid upprepade fall av sådan brottslighet därmed tämligen generösa till den tilltalades fördel.²⁶ Oavsett straffnivå innebär en straffmätning i enlighet med tabellerna vidare att varje tillkommande brott förr eller senare kommer att få en mycket liten eller ingen inverkan på det totala straffet. Detta medför i sin tur att det är ytterst sällan som hela den tillgängliga straffskalan utnyttjas.

Innan vi går vidare och diskuterar om och hur en särskild regel för straffmätning av flerfaldig brottslighet bör utformas måste det framhållas att tabellernas beräkningsmodeller endast är avsedda att användas som hjälpregler vid straffmätningen. Omständigheterna i det enskilda fallet kan alltså ge anledning att avvika från det tillväga-

²⁶ Se SOU 2008:85 s. 318.

gångssätt som modellerna anvisar. I vissa fall sker det genom att ett straffvärde som beräknats enligt modellerna modifieras – antingen i höjande eller sänkande riktning – inom ramen för den rimlighetsavvägning som enligt HD alltid måste avsluta straffvärdebedömningen. I andra fall kan omständigheterna vara sådana att de anvisade modellerna inte alls kan läggas till grund för straffmätningsoperationen. Vilka omständigheter som typiskt sett kan aktualisera avvikelser av nyssnämnda slag har beskrivits närmare i avsnitt 5.6.2 och berörs ytterligare i avsnitt 7.6. I detta sammanhang bör också understrykas att domstolarna på intet sätt är bundna av tabellernas beräkningsmodeller, även om de har fått stort genomslag i praxis.

7.5.2 Det bör i lagstiftningen förtydligas hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas

Bedömning: För att åstadkomma en skärpt straffmätning av flerfaldig brottslighet och främja en förutsebar och enhetlig rättstillämpning bör lagstiftningen tydligare ange hur den samlade brottslighetens straffvärde ska bedömas.

Skälen för vår bedömning

Hur det samlade straffvärdet ska fastställas vid flerfaldig brottslighet är inte reglerat i lag. Bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket, som hänvisar bl.a. till den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, tar enligt sin ordalydelse endast sikte på hur straffvärdet ska bedömas för en enskild gärning. När straffvärdet för flera gärningar ska bedömas används det tillvägagångssätt som beskrivits ovan och som utvecklats i praxis under lång tid. Ett sätt att åstadkomma en skärpning av denna praxis skulle kunna vara att införa en särskild bestämmelse som reglerar hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas.

En sådan lösning har tidigare övervägts av såväl Straffnivåutredningen som Påföljdsutredningen. Båda utredningarna kunde visserligen se fördelar med en närmare reglering av straffmätningen vid flerfaldig brottslighet, men framhöll samtidigt de svårigheter och nackdelar som en förändring genom lagstiftning skulle vara förenad med.

En nackdel som lyftes fram var att en sådan reglering – oavsett inriktning – skulle behöva vara tämligen detaljerad för att täcka upp alla de situationer som kan tänkas uppkomma och för att inte riskera att leda till godtyckliga resultat. En alltför detaljerad reglering skulle å andra sidan leda till ett mindre flexibelt system och därmed begränsa möjligheten att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Detta var ett av de centrala skälen till att såväl Straffnivåutredningen som Påföljdsutredningen avstod från att lägga fram förslag till en särskild bestämmelse om straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet. I stället förordade båda utredningarna att man skulle låta den fortsatta utvecklingen på området ske inom praxis. Båda utredningarna betonade i detta sammanhang också vikten av åtgärder för att stärka förutsättningarna för en snabb lagföring.²⁷

Åtgärder av sistnämnda slag är viktiga för att möta de problem som uppstår med att fastställa en adekvat påföljd när ett stort antal brott är att bedöma samtidigt. Genom en snabb lagföring och verkställighet kan upprepad brottslighet i bästa fall motverkas och i vart fall komma att bedömas enligt de strängare regler som gäller vid återfall. Men enligt vad som framhålls i våra direktiv kan sådana åtgärder inte till fullo möta den kritik som framförts mot den nuvarande ordningen.

Det finns i och för sig utrymme inom ramen för den nuvarande lagstiftningen att skärpa straffmätningen av flerfaldig brottslighet. Som framhållits i avsnitt 7.2.2 utnyttjas sällan den förhöjda straffskala som gäller vid flerfaldig brottslighet, och de ramar för straffmätningen som denna ställer upp utgör alltså inget hinder mot en sådan utveckling, i synnerhet inte om de skärpningar som vi föreslagit i detta avseende genomförs (se avsnitt 7.4.4). Inte heller skulle det vara oförenligt med bestämmelserna i 29 kap. 1 § brottsbalken att tillämpa aspirationsprincipen på ett sätt som ger flerbrottsligheten ett större genomslag vid straffmätningen eller att tillämpa en annan princip för att fastställa den samlade brottslighetens straffvärde.

Vill man få till stånd en ändring i den riktning som våra direktiv anger framstår det emellertid inte som en framkomlig väg att helt överlämna frågan om behovet av en skärpning åt rättstillämpningen. Aspirationsprincipens nuvarande tillämpning är nämligen väl etablerad i praxis och får i viss mån även uttryckligt stöd i HD:s av-

²⁷ Se SOU 2008:85 s. 318 f. och SOU 2012:34 s. 292–295 och 298 f.

göranden från senare år.²⁸ Den utveckling som således har skett genom nämnda avgöranden är förvisso betydelsefull såtillvida att den har bekräftat, nyanserat och gett struktur åt den modell som länge har tillämpats av domstolarna. Den har också inneburit att domstolarna fått närmare vägledning i vissa specifika tillämpningssituationer. Däremot ger den inte på något generellt plan uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Vidare är de utvidgningar av den gemensamma straffskalan som vi föreslår endast partiella och kan, i enlighet med vad som anförts i avsnitt 7.4.4, inte förväntas leda till en strängare bedömning över hela straffskalan. Det kan inte heller tas för givet att domstolarna ser det som sin uppgift att i rättstillämpningen ta hänsyn till ett mera politiskt motiverat intresse av att bedöma flerfaldig brottslighet strängare än vad som sker i dag. För att uppnå ett större genomslag vid straffmätningen för tillkommande brott torde det därför vara nödvändigt att låta lagstiftningen på ett tydligare sätt ge uttryck för hur straffmätningen bör ske.

Att frågan hur straffvärdet för flerfaldig brottslighet ska bedömas inte är uttryckligt reglerad utgör också i sig en anledning till lagändring. En mer utförlig straffmättningsregel för dessa fall skulle tillsammans med motivuttalanden tydliggöra hur bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde bör gå till och därmed främja en förutsebar och enhetlig rättstillämpning (jfr avsnitt 7.2.4 och 7.3.1). Som framhålls i våra direktiv kan en förändring genom lagstiftning på detta sätt ge legalitetsprincipen ett större genomslag inom påföljds-systemet.

Det anförda leder till slutsatsen att lagstiftningen bör ändras så att den på ett tydligare sätt reglerar straffmätningen vid flerfaldig brottslighet. I avsnitt 7.7.2–7.7.6 presenterar vi, i enlighet med vårt uppdrag, ett antal olika modeller för hur en ny reglering kan utformas. Dessförinnan ska dock frågan om vilken betydelse ett samband mellan brotten bör ges i detta sammanhang diskuteras.

²⁸ Se bl.a. NJA 2008 s. 359, NJA 2009 s. 485 I–III, NJA 2018 s. 378, NJA 2019 s. 238, NJA 2019 s. 747 och NJA 2020 s. 703.

7.6 Betydelsen av ett samband mellan brotten

7.6.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår som nämnts att överväga vilken inverkan ett samband mellan brotten bör ges vid straffvärdebedömningen. I enlighet med vad som framgår av våra direktiv finns det företrädesvis tre olika situationer där brottslighetens samband kan ge anledning till särskilda överväganden: när brottsligheten utövats systematiskt, när den riktat sig mot samma målsägande och när ett av brotten utgjort ett led i ett annat. Samband av dessa slag har emellertid inte bara bäring på straffvärdebedömningen, utan också på frågor om antalsräkning och rubricering. De sistnämnda frågorna har behandlats i kapitel 4. I avsnitt 4.6 har vi särskilt fördjupat oss i hur dessa bedömningar påverkas av att brottsligheten utövats systematiskt. Vilken betydelse var och en av de nämnda sambandssituationerna i dag tillmäts vid straffvärdebedömningen framgår av avsnitt 5.6.2. Vad som enligt vår uppfattning bör gälla i detta avseende redovisas i det följande. I fråga om systematisk brottslighet berörs då även frågor om antalsräkningen och gradindelningen. De bedömningar som görs i dessa delar ska ses som en bakgrund till våra fortsatta överväganden i fråga om hur en modell för straffmätningen av flerfaldig brottslighet bör utformas (se nedan avsnitt 7.7).

7.6.2 Brottsligheten har utövats systematiskt

Bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse som ger möjlighet att lägga samman flera systematiskt begångna brott till ett enda allvarligare brott. Antalsräkningen bör således ske efter gängse principer, vilket innebär att sammanläggningar av det slaget måste ske med försiktighet. Restriktivitet bör även iakttas när det gäller att placera brotten i en högre svårhetsgrad på den grunden att de utövats systematiskt.

Om, och i så fall på vilket sätt brottslighetens systematiska karaktär ger anledning att avvika från de ordinära modellerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet, är beroende av hur dessa modeller utformas. Behovet av särbehandling minskar om det införs en modell som innebär att genomslaget för tillkommande brott är konstant. Detsamma gäller om det i stället införs en modell

som innebär att brottsligheten i straffmätningshänseende behandlas som en enhet. Från denna synpunkt är någon av dessa lösningar att föredra framför en ordning som innebär att betydelsen av tillkommande brott successivt avtar.

Skälen för vår bedömning

Den straffrättsliga bedömningen av systematiskt begångna brott kan ge upphov till svårigheter

Att viss brottslighet har utövats systematiskt kan beaktas på olika sätt och i olika sammanhang. I en del fall kan brotten av det skälet placeras i en högre svårhetsgrad. Enligt flera straffbestämmelser utgör nämligen brottslighetens systematik en kvalifikationsgrund för att bedöma brottet som grovt. Det gäller bl.a. straffbestämmelserna avseende grov stöld, grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott, grovt smuglingsbrott och grovt penningtvättbrott. Systematiska inslag kan också få viss betydelse inom ramen för andra kvalifikationsgrunder, såsom att brottsligheten ”bedrivits yrkesmässigt”, ”i större omfattning” eller är av ”särskilt farlig art”. Kvalifikationsgrunder av dessa slag förekommer bl.a. i straffbestämmelserna gällande grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling, grovt bedrägeri och grov förskingring. Domstolen har därtill möjlighet att beakta systematiken som skäl för en gradhöjning även om detta inte framgår av straffbestämmelsen. I andra fall kan ett systematiskt tillvägagångssätt, enligt vad som framgår av 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, beaktas vid straffvärdebedömningen.

Systematisk brottslighet är varken ett enhetligt eller oproblematiskt begrepp. Utmärkande för systematisk brottslighet är att det är fråga om brott som har begåtts upprepade gånger och på ett likartat sätt. Dessa förhållanden utgör emellertid inte i sig skäl för att se strängare på brottsligheten; ett enskilt brott blir som utgångspunkt inte allvarligare för att gärningspersonen också har gjort sig skyldig till andra, liknande brott. Tvärtom har dessa förhållanden, i vart fall i tidigare rättspraxis, ibland beaktats i mildrande riktning när straffet bestämts.²⁹ Följaktligen krävs att det föreligger något ytterligare – kvalificerande – moment för att brottsligheten ska betraktas som

²⁹ Se angående detta bl.a. NJA 2009 s. 485 I–III.

systematisk. Vanligtvis handlar det om att brottsligheten har föregåtts av planering eller att gärningspersonen använt en särskild metod för att begå brotten.

Ett grundläggande problem vid den straffrättsliga bedömningen av systematisk brottslighet är att förekomsten av upprepning kan få betydelse såväl på det sättet att gärningspersonen lagförs och bestraffas för flera brott som för hur dessa brott sedan ska bedömas i svårhetshänseende. Därför låter sig en rimlig värdering av brottsligheten svårigen göras utan att man markant avviker antingen från de principer som normalt styr antalsräkningen eller från de gängse principerna för straffvärdebedömningen. Denna problematik är särskilt framträdande vid gradindelade brott där brottslighetens systematiska karaktär utgör eller kan beaktas inom ramen för en kvalifikationsgrund för grovt brott. Som utvecklats i avsnitt 4.6.2 och 4.6.5 har det i sådana fall förekommit att flera i sig brottsliga gärningar sammanförts till ett brott som sedan placerats i en högre svårhetsgrad. Med en sådan lösning kan de systematiska inslagen i brottsligheten ges ett tydligt genomslag samtidigt som påföljden inte blir orimligt sträng. Detta förutsätter emellertid som regel att brottsenheten vidgas på ett sätt som inger betänkligheter bl.a. med avseende på medverkan till brott och preskription samt från legalitetssynpunkt. Därför har man i senare års praxis förhållit sig avvisande till en sådan lösning (se vidare avsnitt 4.6.2 och 4.6.5).

Om varje gärning i ett systematiskt förfarande i stället bedöms som ett separat brott ställs domstolen inför ett val mellan två alternativ som ger helt olika utgångspunkter för straffmätningen. Antingen blir resultatet en lång rad brott av normalgraden eller en lång rad grova brott. Med den kraftigt avtagande betydelse av tillkommande brott som dagens tillämpning av asperationsprincipen normalt sett medför, riskerar den förra lösningen att resultera i att systematiken beaktas i alltför begränsad utsträckning. Den senare lösningen innebär å andra sidan att mängden brott beaktas dubbelt; genom att upprepningen får påverka både antalsräkningen och gradindelningen blir resultatet en genomgripande omvärdering av den samlade brottsligheten.³⁰ Oavsett vilken lösning som väljs måste alltså någon form av justering göras vid den efterföljande straffvärdebedömningen, så att förekomsten av systematiska inslag varken får ett otillräckligt eller överdrivet genomslag.

³⁰ Jfr Ulväng, *Brottslighetskonkurrens*, 2013, s. 263.

Systematisk brottslighet kan således ge upphov till svårigheter och skilda bedömningar vid såväl antalsräkningen som rubriceringen och straffmätningen. Det är därför angeläget att skapa förutsättningar för en enhetlig och rimlig bedömning av dessa frågor. I det följande diskuteras hur ett sådant resultat kan åstadkommas.

Det bör inte införas någon generell möjlighet att lägga samman flera systematiskt begångna brott till ett allvarligare brott

Frågan om den som har överträtt samma straffbud flera gånger ska anses ha gjort sig skyldig till ett eller flera brott avgörs genom avgränsningen av brottsenheter. Även om kriterierna för hur en brottsenhet avgränsas skiljer sig åt för olika brottstyper är huvudregeln att en färdig brottsenhet föreligger så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är uppfyllda (se vidare avsnitt 4.2.1 och 4.2.2).

Som nämnts ovan har det i fråga om systematisk brottslighet emellertid förekommit att domstolarna frångått principerna för hur brottsenheten normalt avgränsas och i stället lagt samman flera i sig brottsliga gärningar till ett brott, som då ofta placerats i en högre svårhetsgrad. Särskilt gäller det vissa former av förmögenhetsbrott. Ett skäl till en sammanläggning kan vara att det anses finnas ett sådant samband mellan gärningarna att det framstår som naturligt att betrakta dem som en brottsenhet. Det är emellertid också tänkbart att rätten på det sättet försöker undvika de ovan beskrivna konsekvenserna av att det antingen blir fråga om en lång rad brott av normalgraden eller en lång rad grova brott. Med andra ord kan en konkurrenslösning av detta slag motiveras av en strävan efter att värdera brott som ingår i ett systematiskt förfarande på ett sätt som står i rimlig proportion till den samlade brottslighetens allvar.

Utifrån vägledande avgöranden från senare tid står det emellertid klart att utrymmet för att på detta sätt vidga brottsenheten är tämligen begränsat. Undantag är visserligen möjliga, men vanligen bara i sådana fall där det finns ett nära tidsmässigt eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter.³¹

Ett sätt att utöka utrymmet för undantag i detta avseende skulle kunna vara att införa en bestämmelse som gör det möjligt att lägga samman flera brottsliga gärningar som ingår i ett systematiskt för-

³¹ Se bl.a. NJA 2018 s. 378 och NJA 2019 s. 747.

farande till ett enda allvarigare brott. Ändringar av det slaget har varit föremål för överväganden i åtskilliga lagstiftningsärenden (se vidare avsnitt 4.6.2). Avseende vissa brottstyper har särregleringar som vidgar brottsenheten ansetts motiverade. De grova fridskränkingsbrotten, olaga förföljelse och grovt fordringsbedrägeri utgör exempel på sådana särregleringar. Beträffande andra brottstyper har särregleringar av detta slag underkänts. Exempelvis ansåg man i prop. 2020/21:52 att det inte fanns övervägande skäl för att införa bestämmelser som skulle göra det möjligt att lägga samman flera systematiskt begångna stölder respektive hälerier till ett enda brott med en strängare straffskala. Tidigare har även bestämmelser som mer generellt skulle möjliggöra en sammanläggning av upprepade för-mögenhetsbrott övervägts men avfärdats.³²

Som redan framgått skulle fördelen med en bestämmelse som möjliggör en sammanläggning av flera systematiskt begångna brott framför allt ligga i att de systematiska inslagen skulle få ett tydligt genomslag vid straffmätningen, utan att brottsligheten för den sakens skull omvärderas på det genomgripande sätt som blir följderna av att vart och ett av brotten betraktas som grovt. En annan fördel är att det genom en sådan bestämmelse skulle klargöras när sambandet mellan brotten är sådant att det motiverar ett avsteg från gängse principer för hur brottsenheten avgränsas. Enligt vår uppfattning har emellertid de skäl som anförts mot en sådan bestämmelse större bärighet.

En första svårighet ligger i att fastställa gemensamma kriterier för när en sammanläggning skulle få ske. Vad som är ett lämpligt kriterium för en brottstyp kan vara mindre lämpligt för en annan. Av rättssäkerhetsskäl måste dock höga krav ställas på den precision med vilken sådana kriterier utformas. Om brottslighetens systematik ska kunna utgöra en förutsättning för att brotten ska betraktas som en enhet måste det vara tydligt vad systematik i detta sammanhang innebär och när den motiverar en sammanläggning. Det ska gå att förutse vilken straffskala som ska gälla och hur lång preskriptionstiden ska vara. Det måste också vara möjligt att bedöma rättskraftens omfattning. Även med en väl avgränsad bestämmelse är risken emellertid stor att gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter skulle

³² Se SOU 2013:85.

uppstå. Samtidigt skulle ett snävt tillämpningsområde sannolikt komma att undergräva bestämmelsens effektivitet.³³

Utöver de ovan nämnda svårigheterna kan en bestämmelse av angivet slag medföra praktiska problem, i synnerhet när de aktuella brotten riktat sig mot olika målsäganden. I sådana fall sker anmälningarna inte sällan fortlöpande av olika målsägande i anslutning till att gärningarna begås och åtal kan då komma att väckas allteftersom. Det kan alltså uppstå situationer där åtal hunnit väckas, och dom kanske meddelas, även för gärningar som hade kunnat ingå i ett senare åtal enligt den ifrågavarande sammanläggningsbestämmelsen. Även om en del av dessa situationer sannolikt skulle gå att lösa finns det fortfarande en risk att gärningar i alltför stor utsträckning – och av närmast slumpmässiga skäl – skulle falla utanför ett åtal av det sistnämnda slaget. En sådan ordning framstår inte som tillfredsställande.³⁴

Slutligen kan behovet av en generell sammanläggningsbestämmelse ifrågasättas. Att sammanföra flera brottsliga gärningar till ett allvarigare brott innebär att gärningarna hänförs till en strängare straffskala. Men redan med dagens reglering finns det vid flerfaldig brottslighet tillgång till en förhöjd straffskala som gör det möjligt att överskrida det svåraste brottets maximistraff. Som regel torde denna skala ge ett fullgott utrymme för att mäta ut ett straff som speglar allvaret i ett systematiskt tillvägagångssätt. Vill man att principerna för den konkreta straffmätningen på ett bättre sätt ska anpassas efter systematisk brottslighet bör man hellre genomföra förändringar som tar sikte på dessa, än införa regler som avviker från de etablerade principerna för när ett respektive flera brott föreligger.

Vi anser följaktligen att de svårigheter som är förknippade med värderingen av systematisk begångna brott inte bör lösas genom att det införs en bestämmelse som möjliggör en sammanläggning. Följaktligen bör nuvarande principer för hur brottsenheter avgränsas stå fast. Liksom hittills bör försiktighet således iakttas när det gäller att lägga samman flera brott som ingår i ett systematiskt förfarande till ett enda brott.

³³ För utförligare resonemang i dessa delar, se SOU 2013:85 s.129 ff., DS 2019:1 s. 74 ff. och prop. 2020/21:52 s. 82 f.

³⁴ Jfr prop. 2020/21:52 s. 83.

Ett systematiskt tillvägagångssätt bör föranleda en gradhöjning endast när det är straffvärdemässigt motiverat

I vårt uppdrag ingår inte att överväga förändringar som rör gradindelningen av enskilda brottstyper, däribland förekomsten och utformningen av kvalifikationsgrunder som tar sikte på att brottsligheten utövats systematiskt. Gradindelningen och straffvärdebedömningen är dock nära förbundna med varandra. Gradindelningen sätter ramarna för straffvärdebedömningen och måste följaktligen alltid ske före denna. Samtidigt kan gradindelningen i mer svårbedömda fall inte göras utan att det sker en värdering av hur straffvärdet brottsligheten är. (Se vidare avsnitt 4.5.2.) Inte minst i fråga om systematisk brottslighet är detta samband mellan de båda frågorna påtagligt. Därför kommer vi i det följande att beröra vilka överväganden som rent allmänt gör sig gällande vid rubriceringen av brott som utgör led i ett systematiskt förfarande och hur placeringen i en högre svårhetsgrad bör påverka straffvärdebedömningen.

De svårigheter som bedömningen av systematisk brottslighet är förknippad med uppstår framför allt vid sådana gradindelade brott där systematiken utgör ett kvalificerande rekvisit för en gradhöjning. Som beskrivits ovan utmärks systematisk brottslighet av att det rör sig om brott som upprepats på ett likartat sätt. Som regel kommer dessa förhållanden emellertid till uttryck redan genom att gärningspersonen lagförs och bestraffas för flera likartade brott. Om varje brott i ett systematiskt förfarande därtill bedöms som grovt på denna grund kommer mängden brott att beaktas repetitivt. Även de andra försvårande omständigheter som brukar krävas för att brottsligheten ska betraktas som systematisk, såsom att den föregåtts av särskild planering, hänför sig ofta till hela den brottsliga verksamheten, snarare än till varje enskilt brott. Därför kommer även sådana omständigheter att beaktas flerfaldigt i de fall vart och ett av brotten placeras i en högre svårhetsgrad. Resultatet av en sådan bedömning blir att brottsligheten värderas upp på ett sätt som saknar förankring i hur klandervärdet faktiskt är. För att straffet då inte ska bli alldeles för strängt, kommer någon form av utjämning behöva ske vid den efterföljande straffvärdebedömningen. I många fall måste gängse straffmättingsprinciper helt frångås, med följderna att brottens rubricering inte kommer att återspeglas i det straffvärde som brottsligheten åsätts.

Som exempel kan nämnas det fallet att någon gjort sig skyldig till ett tiotal stöldbrott som vart och ett avsett ett värde om några tusenlappar. Om stölderna bedöms som normalgradsfall är det rimligt att tänka sig att straffvärdet av den samlade brottsligheten, enligt de beräkningsmodeller som vanligtvis tillämpas i dag, skulle anses motsvara några, låt säga fyra, månaders fängelse. Om varje brott på grund av upprepningen och tillvägagångssättet i stället bedöms som grovt skulle den samlade brottslighetens straffvärde – fortfarande om dagens beräkningsmodeller tillämpades på vanligt sätt – sannolikt anses motsvara ett och ett halvt års fängelse eller mer. En sådan uppvärdering av brottsligheten kan emellertid sällan anses befogad. Troligare är därför att straffvärdet i en sådan situation skulle fastställas till en nivå som motsvarade vad *en* grov stöld skulle kunna åsättas.

För att undvika utfall av angivet slag har HD anvisat ett restriktivt förhållningssätt när det gäller att bedöma ett brott som grovt på den grunden att det utgjort led i en brottslighet som utövats systematiskt. I fråga om flerfaldig brottslighet är det enligt HD i stället som regel naturligt att systematiken främst ges betydelse när straffvärdet av den samlade brottsligheten bestäms. Endast när omständigheterna är sådana att en ändrad rubricering framstår som motiverad bör en gradhöjning ske.³⁵

Enligt vår uppfattning bör den återhållsamhet som HD har gett uttryck för i nu aktuellt avseende upprätthållas även fortsättningsvis. Om en uppflyttning i svårhetsgrad begränsas till de fall där det framstår som straffvärdemässigt motiverat, kan straffet i princip mätas ut på vanligt sätt, även när vart och ett av brotten bedömts som grovt. I övriga fall bör det straffvärde som ligger i att viss brottslighet upprepas på ett likartat och systematiskt sätt i stället kunna beaktas inom ramen för en generellt strängare syn på flerfaldig brottslighet. Vi återkommer till detta i det följande.

³⁵ Se NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973, NJA 2012 s. 886, NJA 2018 s. 378, NJA 2018 s. 634, NJA 2019 s. 747 och NJA 2020 s. 344.

Skälen för att särbehandla systematisk brottslighet vid straffvärdebedömningen minskar om betydelsen av tillkommande brott ökar

Frågan blir sedan om, och i så fall på vilket sätt, det förhållandet att brotten utgjort led i ett systematiskt förfarande bör påverka straffvärdebedömningen. Huruvida det finns anledning att avvika från de ordinära modellerna för denna bedömning är beroende av hur dessa är utformade.

Invändningen mot den modell som i dag vanligen tillämpas ligger primärt i att betydelsen av tillkommande brott avtar alltför tidigt och alltför kraftigt. Om systematiken inte har beaktats vid gradindelningen finns därmed en risk för att de systematiska inslagen får ett otillräckligt genomslag vid straffmätningen. Eftersom det bland annat är själva upprepningen av ett visst förfarande som i dessa fall gör brottsligheten särskilt klandervärd, kan en sådan utplanande straffmättningskurva också framstå som inkonsekvent.

Av det anförda följer att varje straffmättningsmodell som innebär att betydelsen av tillkommande brott avtar med nödvändighet kommer att kräva särskilda lösningar för att systematiska inslag på ett rättvisande sätt ska återspeglas i det gemensamma straffet. En sådan lösning kan vara den som i dag ofta tillämpas, dvs. att rätten initialt lägger samman en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de tillkommande brotten, för att sedan skärpa den samlade brottslighetens straffvärde inom ramen för den allmänna efterkontroll som alltid ska göras.³⁶ Nackdelen med en sådan lösning är emellertid att den skapar en tröskeleffekt; straffmättningskurvan planar ut fram till den punkt då brottsligheten blir så omfattande att den anses systematisk, då straffvärdet tvärt ”hoppas upp” till en nivå som är betydligt högre.

Om man i stället tänker sig en modell med en rak straffmättningskurva, dvs. där betydelsen av tillkommande brott är konstant, skulle behovet av att särbehandla systematisk brottslighet vara ett annat. Då faller nämligen stora delar av den kritik som i detta sammanhang har riktats mot den nuvarande ordningen. En sådan modell behöver inte innebära en ren kumulation av de enskilda brotten straffvärden, utan kan gå ut på att tillkommande brott beaktas med en mindre – men genomgående lika stor – andel av straffvärdet. En

³⁶ Se tex. NJA 2018 s. 378 p. 33 och NJA 2019 s. 747 p. 42.

förändring av det slaget skulle bland annat innebära en skärpning av straffen just i de fall där brotten är talrika, såsom normalt är fallet vid systematisk brottslighet. Därmed skulle systematiken ofta komma att beaktas i tillräcklig utsträckning bara genom att gärningspersonen döms och bestraffas för flera brott. Som konstaterats ovan är det visserligen inte endast upprepningen av ett visst straffbart handlings sätt som kännetecknar systematisk brottslighet. Men de andra försvårande omständigheter som typiskt sett förekommer i dessa fall, såsom noggrann planering eller ett förslaget tillvägagångssätt, torde långt ifrån alltid kräva en strängare reaktion än vad som skulle följa redan av en sådan straffmättningsmodell. Ibland kan omständigheter av nämnda slag dessutom utgöra element i de enskilda brotten och därför komma till uttryck i straffvärdet för dessa. När så inte är fallet bör det inte vara uteslutet att en viss skärpning sker inom ramen för en allmän efterkontroll på liknande sätt som i dag. Dock skulle det då inte behöva bli fråga om några mer långtgående avsteg från den beräkningsmodell som skulle tillämpas i huvudfallen.

En modell som bygger på dagens ordning, där betydelsen av tillkommande brott avtar, diskuteras i avsnitt 7.7.2. En modell som innebär att betydelsen av tillkommande brott är konstant diskuteras i avsnitt 7.7.3.

Systematisk brottslighet behöver inte heller särbehandlas om brotten vid straffvärdebedömningen betraktas som en helhet

Den ovan nämnda kritiken mot den nuvarande ordningen skulle också kunna mötas om de enskilda brottens straffvärden övergavs som bedömningsgrund, och straffmätningen i stället mer direkt riktades in mot brottsligheten sedd som helhet. Utgångspunkten för bedömningen skulle då vara den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit. Skadan, kränkningen eller faran skulle därmed värderas på samma sätt oavsett om den uppkommit genom ett brott eller flera. En modell av detta slag beskrivs närmare i avsnitt 7.7.4.

Denna modell lämpar sig särskilt väl för systematisk brottslighet – i vart fall när den riktat sig mot samma målsägande eller det allmänna – eftersom det i dessa fall ofta framstår som naturligt att bedöma brotten i ett sammanhang. Rimligtvis bör till exempel den som genom upprepade bidragsbedrägerier tillägnat sig ett sammanlagt

belopp om 100 000 kronor som utgångspunkt bestraffas lika strängt som den som genom ett enda sådant bedrägeri tillgodogjort sig samma belopp. Brottsligheten kan i påföljdshänseende således betraktas som en enhet, utan att principerna för hur brottsenheter avgränsas för den sakens skull behöver frångås.

Modellen har också den fördelen att en gradhöjning av brotten på grund av att de utgjort led i ett systematiskt förfarande inte skulle kräva någon efterföljande justering vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. Gradindelningen är visserligen avgörande för vilken straffskala som ska gälla, men det är den skada, kränkning eller fara som gärningarna sammantaget inneburit som – inom den tillämpliga skalan – skulle ligga till grund för den konkreta straffvärdebedömningen. Därmed kan modellen aldrig resultera i en dubbelräkning som det på ett eller annat sätt måste kompenseras för. Detta ändrar dock inte vad som anförts ovan om att det endast är i de fall det är straffvärdemässigt motiverat som ett systematiskt tillvägagångssätt bör föranleda att brotten placeras i en högre svårhetsgrad. Även vid en tillämpning av denna modell bör straffvärdet således åter spegla gradindelningen.

Sammanfattande slutsats

Som framgår av det ovan anförda ger systematisk brottslighet upphov till svårigheter som spänner över skilda delar av den straffrättsliga bedömningen, från distinktionen mellan vad som utgör ett och flera brott till gradindelningen och straffvärdebedömningen. Enligt vår uppfattning bör dessa svårigheter inte lösas genom att det införs en bestämmelse som ger möjlighet att avvika från de gängse principerna för antalsräkningen. Liksom hittills bör försiktighet således iakttas när det gäller att lägga samman flera brott som ingår i ett systematiskt förfarande till ett enda brott. Också den nu rådande restriktiviteten till att placera brotten i en högre svårhetsgrad på den grunden att de utövats systematiskt bör upprätthållas även fortsättningsvis.

En rimlig värdering av brott som utgör led i ett systematiskt förfarande kan i stället åstadkommas genom en förändring av principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet. Det måste då beaktas att det förhållandet att brottsligheten begåtts systematiskt till

stor del redan återspeglas i att gärningsmannen lagförs och bestraffas för flera likartade brott. Behovet av särbehandling minskar därför om det införs en modell som innebär att genomslaget för tillkommande brott är konstant. Detsamma gäller om det i stället införs en modell som innebär att brottsligheten i straffmätningshänseende behandlas som en enhet. Från denna synpunkt är någon av dessa lösningar att föredra framför en ordning som innebär att betydelsen av tillkommande brott successivt avtar. De förstnämnda lösningarna kan – som vi återkommer till i avsnitt 7.7.3 och 7.7.4 – dock vara förenade med nackdelar från andra synpunkter.

7.6.3 Brotten riktar sig mot samma person

Bedömning: När upprepade kränkningar har utövats mot samma person riskerar den nuvarande modellen för straffmätning av flerfaldig brottslighet, som innebär att betydelsen av tillkommande brott successivt avtar, att resultera i ett otillräckligt straff i förhållande till brottslighetens samlade innebörd och verkningar. Det finns därför anledning att överväga andra modeller.

En modell som innebär att genomslaget för tillkommande brott är konstant skulle, i vart fall när straffvärdena är höga, ge förutsättningar för att på ett enhetligt sätt uttrycka allvaret i att upprepade kränkningar har riktats mot samma person.

En modell som innebär att brottsligheten vid straffvärdebedömningen betraktas som en helhet skulle återspegla att det är den fortlöpande kränkningen, snarare än de enskilda gärningarna, som i dessa fall ger upphov till målsägandens särskilda utsatthet. Modellen skulle på det sättet ge utrymme för en nyanserad bedömning och därmed förutsättningar för ett välavvägt straff.

Skälen för vår bedömning

Dagens principer för straffmätning av flerfaldig brottslighet riskerar att leda till att upprepade kränkningar av samma person undervärderas

En särskild form av systematik kan sägas föreligga i det fallet att upprepade brott begås mot en och samma person. Även i dessa fall kan speciella hänsyn göra sig gällande vid straffvärdebedömningen,

framför allt när det rör sig om ett mönster av gärningar med tydligt integritetskränkande inslag. Det kvalitativt försvårande i ett sådant förfarande utgör i många av dessa fall inte enbart element i de enskilda gärningarna utan ligger också – eller kanske snarare – i den fortlöpande kränkning och press som målsäganden utsätts för. Därför riskerar dagens tillämpning av asperationsprincipen, där betydelsen av tillkommande brott successivt avtar, att resultera i ett otillräckligt straff i förhållande till brottslighetens samlade innebörd och verkningar. I de nu diskuterade fallen gäller detta ibland i ännu högre grad än vid annan systematisk brottslighet, eftersom allvaret i de enskilda brotten här kan öka med tiden genom att de tillkommande brotten förstärker och förlänger offrets utsatta situation (jfr NJA 2019 s. 238).

Den nu berörda problematiken har uppmärksammats i flera sammanhang, såväl i olika lagstiftningsärenden som i praxis. Till stor del har den hanterats genom att det införts särskilda brottstyper som tar sikte på just den situationen att upprepade kränkningar har riktats mot en och samma person. Närmare bestämt gäller det fridskränkingsbrotten, olaga förföljelse och det nyligen tillkomna brottet hedersförtryck. Dessa brottstyper är konstruerade så att flera i sig brottsliga gärningar av visst slag sammanförs under en gemensam brottsbestämelse med en strängare straffskala, förutsatt att ett kvalificerande rekvirit som tar sikte på en viss verkan av gärningarna är uppfyllt. Därigenom möjliggörs en sammantagen bedömning av brottsligheten, och en sådan undervärdering som en tillämpning av asperationsprincipen riskerar att leda till kan därmed undvikas.

Det finns emellertid situationer där upprepade kränkningar av samma person faller utanför de nyssnämnda bestämmelsernas tillämpningsområde. Det kan t.ex. bero på att brottsoffret inte ingår i den personkrets som fridskränkingsbrotten respektive hedersförtrycket omfattar. Ett annat skäl kan vara att gärningarna som sådana inte sorterar under de aktuella straffbestämmelserna eller att de annars bör bestraffas särskilt för att de är att hänföra till en strängare straffskala. Brott såsom våldtäkt och våldtäkt mot barn, normalgradsfall såväl som grova brott, utgör exempel på det sistnämnda. Bland annat vid återkommande övergrepp av sådant slag blir det således fråga om flerbrottslighet, där särskilda överväganden kan göra sig gällande vid straffvärdebedömningen.

Behovet av en skärpning minskar om betydelsen av varje tillkommande brott generellt sett ökas

Som framgår av det ovan anförda kan det alltså finnas anledning att beakta det förhållandet att brottsliga gärningar har upprepats mot en och samma person i skärpande riktning när straffvärdet av den samlade brottsligheten bestäms. I dagens praxis sker det på ungefär samma sätt som vid annan systematisk brottslighet. Utgångspunkten är således att det till straffvärdet för det svåraste brottet läggs en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de tillkommande brotten. Det tilltagande allvar som kan bli följden av återkommande kränkningar kan då beaktas när straffvärdet för de enskilda brotten bestäms, men också vid fastställandet av straffvärdet för den samlade brottsligheten inom ramen för den allmänna efterkontroll som alltid ska göras. HD har närmast förordat den senare metoden, av det skälet att man då får en bättre överblick över de samlade konsekvenserna och undviker risken för en mekanisk straffvärdebedömningen med skeva resultat.³⁷

I enlighet med vad som anförts ovan beträffande annan systematisk brottslighet, minskar behovet av en efterföljande skärpning av nyssnämnt slag om tillkommande brott ges en generellt sett ökad betydelse vid straffvärdebedömningen. Som beskrivits i föregående avsnitt kan det ske genom att det införs en modell som innebär att straffvärdet för varje tillkommande brott adderar med en konstant andel till det samlade straffvärdet (se vidare avsnitt 7.7.3). Med en sådan modell torde allvaret i återkommande kränkningar i många fall återspeglas redan i att gärningspersonen lagförs och bestraffas för flera brott. Det gäller i synnerhet när de enskilda brotten i sig har ett högt straffvärde – såsom är fallet vid t.ex. upprepade våldtäkter – eftersom straffet då relativt snart kommer att nå upp till mycket höga nivåer. I dessa fall lär det alltså sällan finnas anledning att skärpa straffet ytterligare inom ramen för en avslutande rimlighetsbedömning. Det kan då tilläggas att det inom ramen för en sådan modell – om det ter sig motiverat – naturligtvis skulle vara möjligt att vid bedömningen av straffvärdet för varje enskild gärning beakta det tilltagande allvar som kan följa av att kränkningen upprepats.

³⁷ Se NJA 2019 s. 238 och NJA 2019 s. 747.

Fördelen med en modell av nu diskuterat slag skulle, med avseende på de situationer som här diskuteras, alltså ligga i att den vid brott med höga straffvärden ger bättre förutsättningar att på ett enhetligt sätt uttrycka allvaret i att upprepade kränkningar har riktats mot samma person. Denna fördel är inte obetydlig. I dessa situationer är det nämligen framför allt vid allvarliga övergrepp, närmare bestämt när brotten har en strängare straffskala än fridskränkingsbrotten eller motsvarande brottstyper – och därför bestraffas särskilt – som principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet blir tillämpliga. Rör det sig om lindrigare gärningar omfattas de oftare av nyssnämnda brottstyper och berörs därför inte i samma utsträckning av hur dessa principer är beskaffade. En ändring i den angivna riktningen kan därmed förväntas träffa huvuddelen av de fall som i dag kräver särskilda lösningar.

Allvaret i återkommande kränkningar kan också komma till uttryck om brotten vid straffvärdebedömningen betraktas som en helhet

Såväl den nuvarande modellen för straffmätning av flerfaldig brottslighet som den ovan diskuterade bygger, som redan framgått, på en andelsberäkning av de enskilda brottens straffvärden. Därmed kan båda dessa modeller sägas utgå ifrån att bedömningen avser en serie individualiserade gärningar som var och en gett upphov till en viss skada, kränkning eller fara. Denna utgångspunkt stämmer emellertid mindre väl överens med den situationen att en viss typ av brottslighet har utövats återkommande mot samma person. Som beskrivits ovan kan den sammantagna kränkningen i dessa fall vara betydligt större än vad som kommer till uttryck i de enskilda gärningarna. Liksom vid annan systematisk brottslighet kan det i dessa fall därför vara lämpligare att vid straffvärdebedömningen betrakta brottsligheten som en helhet.

Här kan en jämförelse göras med hur straffvärdet fastställs vid fridskränkingsbrotten och de andra brottstyper som tar sikte på att upprepade kränkningar har utövats mot samma person. Bedömningen går i dessa fall inte till så att rätten först bestämmer ett straffvärde för varje enskild gärning för att sedan lägga samman en reducerad del av dessa och slutligen justera upp slutsumman. I stället får rätten, genom en friare prövning, försöka identifiera var på den tillämpliga straffskalan den aktuella gärningskombinationen bör placeras, med

beaktande bl.a. av hur denna förhåller sig till de minst respektive mest straffvärda fallen. Motsvarande metod bör – inom ramen för den straffskala som enligt 26 kap. 2 § brottsbalken gäller för den aktuella brottsligheten – kunna användas även när gärningarna faller utanför tillämpningsområdet för ovannämnda brottstyper. På det sättet kan bedömningen direkt riktas in mot brottslighetens samlade innebörd och verkningar, utan att man behöver ”ta omvägen” via straffvärdet för de enskilda brotten.

Sammanfattande slutsats

När upprepade gärningar har begåtts mot samma person riskerar den gängse tillämpningen av asperationsprincipen, som innebär att betydelsen av tillkommande brott successivt avtar, att resultera i ett otillräckligt straff i förhållande till brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar. Även om ett rimligt slutresultat kan uppnås genom att det sker en efterföljande skärpning av den samlade brottslighetens straffvärde, kan det därför finnas anledning att överväga en annan modell.

Om det införs en modell som innebär att betydelsen av tillkommande brott är konstant, kan allvaret i att kränkningar har upprepats mot samma person i många fall återspeglas redan i att gärningspersonen lagförs och bestraffas för flera brott. Det gäller i synnerhet när de enskilda brotten i sig har ett högt straffvärde, eftersom straffet då relativt snart kommer att nå upp till mycket höga nivåer.

En modell av det nyssnämnda slaget utgår emellertid, liksom den nuvarande, ifrån att straffvärdebedömningen avser en serie individualiserade gärningar som var och en gett upphov till en viss skada, kränkning eller fara. Denna utgångspunkt stämmer mindre väl överens med den situationen att en viss typ av brottslighet har utövats återkommande mot samma person. Därför kan det i dessa fall vara lämpligare att vid straffvärdebedömningen betrakta brottsligheten som en helhet.

Båda de ovan nämnda modellerna ger enligt vår uppfattning bättre förutsättningar än den nuvarande för att uttrycka allvaret i att upprepade kränkningar har riktats mot samma person. Fördelen med den förra modellen ligger primärt i att detta, i vart fall vid brott med höga straffvärden, kan ske på ett enkelt och enhetligt sätt. Styrkan i

den senare ligger i att den återspeglar att det är den fortlöpande kränkningen och gradvisa nedbrytningen, snarare än de enskilda gärningarna, som i dessa fall ger upphov till målsägandens särskilda utsatthet. Denna modell skapar därför förutsättningar för en mer träffsäker och nyanserad bedömning och följaktligen för ett välavvägt straff. Vilka för- respektive nackdelar som var och en av modellerna är förknädd med från andra synpunkter behandlas närmare i avsnitt 7.7.3 och 7.7.4.

7.6.4 Ett av brotten ingår som ett led i ett annat

Bedömning: När det har dömts för flera brott i brottskonkurrens, trots att ett eller flera av brotten ingår som ett led i genomförandet av ett annat, eller olika straffbud annars har överträtts inom ramen för ett och samma händelseförlopp, är det ofta lämpligt att betrakta brottsligheten som en helhet när straffvärdet bestäms. Resultatet av bedömningen bör som regel bli mildare än om flerbrottsligheten hade tillmätts samma betydelse som när ett sådant samband mellan brotten saknas.

Skälen för vår bedömning

En annan situation där brottens samband kan ha betydelse för hur straffet vid flerfaldig brottslighet bör mätas ut är när det har dömts för flera brott i brottskonkurrens, trots att ett eller flera av brotten ingår som ett led i genomförandet av ett annat, eller olika straffbud annars har överträtts inom ramen för ett och samma händelseförlopp. Det kan t.ex. handla om att någon, genom samma vårdslösa körning, har gjort sig skyldig till en rad olika trafikbrott samt därtill vållat annans död (se NJA 2012 s. 79). Det sistnämnda brottet kan också ha begåtts som en följd av och dömas till ansvar för i förening med en grov misshandel (se NJA 2021 s. 139). Ibland kan vidare ett fullbordat brott ha ingått som ett led i förberedelsen till ett annat brott, såsom när någon har befattat sig med ett vapen för att förbereda ett mord (se NJA 2020 s. 703). Ett annat vanligt förekommande fall är när någon som har bedrivit ”svart företagande”, med

grund i samma oriktiga uppgift, döms till ansvar för både bokföringsbrott, skattebrott och försvårande av skattekontroll.

I fall som de ovan nämnda skulle en gängse tillämpning av asperationsprincipen många gånger leda till att straffet blev alldeles för strängt. Det beror på att det i sådana fall finns straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för brotten, och därför skulle komma att beaktas dubbelt, om flerbrottsligheten tillmättes samma betydelse som när brotten begåtts helt oberoende av varandra. I motsats till vad som gäller vid bl.a. systematisk brottslighet, kan det här alltså finnas skäl att göra avvikelser i mildrande riktning när straffvärdet av den samlade brottsligheten bestäms.

Frågan är då hur straffvärdebedömningen i den nu aktuella konkurrenssituationen bör gå till. I dagens praxis synes utgångspunkten även i dessa fall vara att det inledningsvis måste fastställas ett separat straffvärde för varje enskilt brott, dock att sådana straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för brotten då inte kan ges fullt genomslag.³⁸ Det kan emellertid vara svårt att på detta sätt fastställa separata straffvärden när det döms enligt flera straffbud för vad som i grunden utgör ett och samma händelseförlopp. Till detta kommer att frågan om gärningspersonen ska dömas i brottskonkurrens, dvs. enligt samtliga de straffbud som överträtts, eller för endast ett av brotten, långt ifrån alltid har ett givet svar. Många gånger kan bedömningen ge upphov till gränsdragningsvårigheter och den valda lösningen kan därför ibland tyckas något godtycklig (se vidare avsnitt 4.3 och 4.4). Även om det naturligtvis inte är oviktigt om agerandet bestraffas som ett eller flera brott, påverkar rättens bedömning i detta avseende inte vad gärningspersonen i realiteten har gjort och hur klandervärt agerandet faktiskt är. Mot denna bakgrund kan det i sådana fall ofta framstå som både mer naturligt och ändamålsenligt att straffvärdebedömningen i stället direkt riktas in mot brottsligheten sedd som helhet.

Som beskrivits i avsnitt 7.6.2 och 7.6.3 skulle utgångspunkten för bedömningen enligt en sådan modell vara den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit. I de konkurrenssituationer som det här handlar om är det emellertid inte sällan så att ett av brotten framstår som det klart allvarligaste eller annars urskiljer sig som huvudbrottet. I sådana fall bör straffvärdet för det brottet

³⁸ Se bl.a. NJA 2021 s. 139 p. 12 och NJA 2012 s. 79 p. 16. För en närmare beskrivning av dagens praxis, se avsnitt 5.6.2.

kunna läggas till grund för bedömningen. I vilken utsträckning straffvärdet sedan bör ökas med hänsyn till övriga brott blir då, på liknande sätt som i dag, bl.a. beroende av brottens relativa svårhet, deras skyddsintressen, relationen mellan brotten och i vilken mån det finns straffvärdepåverkande omständigheter som är brottsgemensamma.³⁹ När något huvudbrott inte kan urskiljas blir det i än högre grad fråga om sammanvägning av nyssnämnda omständigheter. Oavsett hur brotten förhåller sig till varandra i detta avseende, bör rätten försäkra sig om att straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för brotten inte får ett opåkallat stort genomslag vid bedömningen. Resultatet bör som regel således bli mildare än om flerbrottsligheten tillmätts samma betydelse som när brotten begåtts helt oberoende av varandra.

En modell av detta slag beskrivs närmare i avsnitt 7.7.4.

7.7 Olika modeller för straffmätning av flerfaldig brottslighet

7.7.1 Inledning

Vi har i avsnitt 7.5.2 slagit fast att det bör införas en tydligare reglering av straffmätningen av flerfaldig brottslighet. I avsnitt 7.7.2–7.7.5 nedan presenteras, i enlighet med våra direktiv, fyra olika modeller för hur en sådan reglering skulle kunna utformas. I anslutning till varje modell belyser vi dess för- respektive nackdelar, mot bakgrund av utgångspunkterna för våra överväganden och inriktningen av vårt uppdrag. Den modell som vi förordar presenteras i avsnitt 7.7.6.

³⁹ Se NJA 2021 s. 139 p. 12.

7.7.2 Modell 1 – Avtagande kvotdelar

Förslag enligt modell 1: Vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde ska utgångspunkten vara det brott som har högst straffvärde. Till straffvärdet för detta brott ska läggas hälften av straffvärdet för vart och ett av de två näst allvarligaste brotten samt därefter en efter hand minskande del av straffvärdet för de övriga brotten. Slutligen ska en skälighetsbedömning göras.

Modellen ska kunna frångås om sambandet mellan brotten föranleder att straffvärdet bör bedömas på något annat sätt.

Skälen för förslaget

Modellens innehåll och utformning

Ett sätt att åstadkomma en skärpt straffmätning av flerfaldig brottslighet är att lagfästa en modell som bygger på den nuvarande ordningen – dvs. där man till straffvärdet för det svåraste brottet lägger avtagande kvotdelar av straffvärdet för de tillkommande brotten – men föreskriva att reduktionerna ska vara mindre än de som normalt görs i dag. Hur stora reduktionerna enligt en sådan regel bör vara kan givetvis diskuteras, men i enlighet med vad som framhållits i avsnitt 7.3.1 måste regleringen vara utformad så att den grundläggande principen om relativ proportionalitet kan upprätthållas. En utgångspunkt bör därför vara att ett inte obetydligt antal brott även fortsättningsvis måste rymmas och kunna rangordnas inom den tillämpliga straffskalan, så att inte gärningspersonen alltför snabbt blir straffimmun och möjligheten att uttrycka skillnader i svårhet mellan olika brottsserier går förlorad. Regeln bör vidare vara utformad så att brott av relativt lindrig natur, liksom hittills, inte tillåts nå upp till straffnivåerna för brott som kvalitativt sett är av betydligt allvarligare slag.

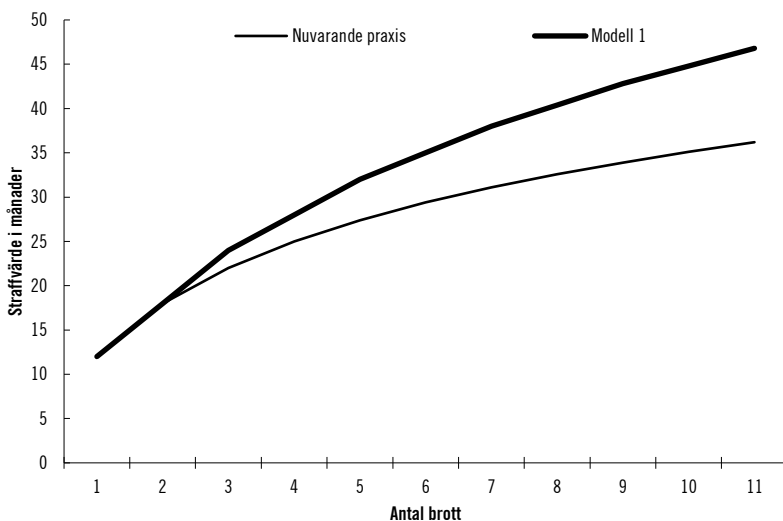
Mot denna bakgrund framstår det som mest ändamålsenligt att som huvudregel föreskriva att det till straffvärdet för det svåraste brottet ska läggas hälften av straffvärdet för vart och ett av de två näst allvarligaste brotten samt därefter en efter hand minskande del av straffvärdet för övriga brott. I likhet med vad som gäller i dag bör förfarandet också avslutas med en allmän skälighetsbedömning. Inom ramen för den bedömningen kan ett på detta sätt beräknat straff-

värde jämnas av eller modifieras, så att slutresultatet på ett rimligt och välavvägt sätt speglar brottslighetens allvar.

En regel av detta slag skulle innebära att flerfaldig brottslighet – oavsett straffnivå – skulle straffmätas på ett sätt som motsvarar eller ligger närmare den beräkningsmodell som i dag ofta används vid låga straffnivåer (jfr tabell 5.1 och figur 7.1). Regeln skulle följaktligen leda till en skärpt straffmätning av framför allt svåra och medelsvåra brott. Figur 7.4 och 7.5 nedan belyser hur en tillämpning av modell 1 skulle kunna falla ut i dessa fall jämfört med nuvarande praxis.

Figur 7.4 Modellens utfall vid medelsvåra brott

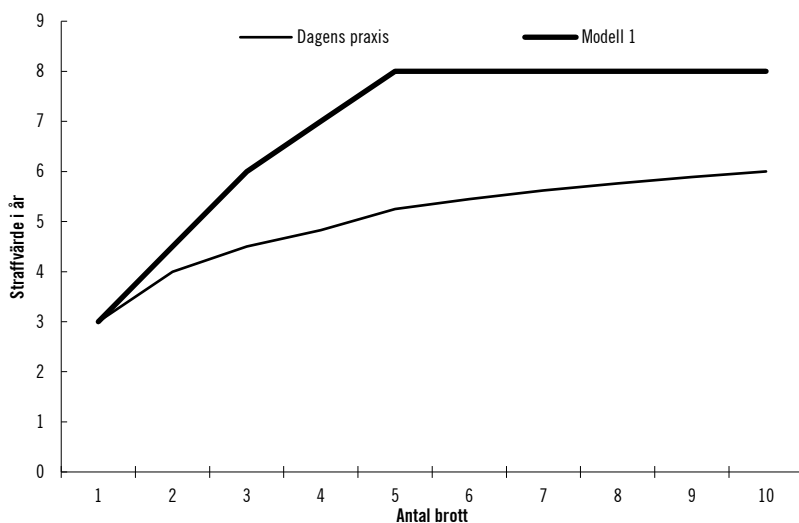
Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än sex månader men i högst ett år och sex månader*



* Figuren illustrerar ett fall där vart och ett av brotten har ett straffvärde som motsvarar fängelse i ett år, t.ex. en serie rån eller inbrottsstöld.

Figur 7.5 Modellens utfall vid svåra brott

Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än ett år och sex månader*



* Figuren illustrerar ett fall där vart och ett av brotten har ett straffvärde som motsvarar tre års fängelse, t.ex. en serie våldtäkter. Straffmaximum uppgår, i enlighet med 26 kap. 2 § brottbalken i sin nuvarande utformning, till åtta års fängelse. Vi har här alltså inte tagit hänsyn till vårt förslag till ändring av denna bestämmelse.

Som framhållits tidigare lämpar sig en beräkningsmodell av det slag som nu diskuteras inte i alla situationer. I vissa fall när det finns ett samband mellan brotten kan det finnas anledning att bestämma det samlade straffvärdet efter andra principer. Exempelvis kan det förhållandet att brottsligheten utövats systematiskt ibland motivera att reduktionerna blir betydligt mindre än vad den presenterade modellen skulle innebära. I andra fall kan det i stället finnas skäl för större reduktioner än normalt, såsom i vissa fall när ett och samma handlande har innefattat överträdelser av flera olika straffbud. En modell av nu angivet slag måste därför fördes med en undantagsregel som gör det möjligt att bestämma straffvärdet på ett helt annat sätt när omständigheterna så kräver. Med hänsyn till att de situationer som kan ge anledning till avsteg från huvudregeln kan vara av tämligen skilda slag – och ibland motivera att straffvärdet skärps, ibland att det mildras – bör en sådan undantagsregel vara ganska allmänt hållen.

Ett förslag på hur en bestämmelse av detta slag skulle kunna utformas finns i bilaga 3.

Modellens fördelar

Som redan framgått är dilemmat vid utformningen av ett system för bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet att resultatet måste rymmas inom de yttersta ramar för straffmätning som vi i praktiken tillämpar. Grundtanken bakom ordningen med att låta betydelsen av varje enskilt brott gradvis avta är att vidga det utrymmet, så att fler brott kan bestraffas och rangordnas inom den tillgängliga straffskalan. Som vi varit inne på ovan undviker man därigenom att gärningspersonen blir straffimmun redan efter ett fåtal allvarliga brott och att brottslighet av olika svårhet och omfattning bestraffas på samma nivå (straffmaximum). Genom att betydelsen av de enskilda brotten avtar gradvis undviker man också sådana tröskeleffekter som blir följden av ett system som bygger på kumulation (jfr ovan avsnitt 7.3.2) eller andra modeller som innebär att gärningspersonen blir straffimmun från ett brott till ett annat. Dessutom tillgodoser man intresset av att brott av lindrigare karaktär inte bestraffas på samma eller högre nivåer än brott som kvalitativt sett är av betydligt allvarligare slag, även om de förra är många. Med andra ord skapar modellen goda förutsättningar för att upprätthålla relativ proportionalitet.

Som beskrivits ovan innebär en tillämpning av dagens tabeller att betydelsen av varje brott avtar snabbare vid höga straffnivåer. Detta har att göra med att färre brott i dessa fall rymms med sitt fulla straffvärde inom den tillgängliga straffskalan. Som exempel kan en jämförelse göras mellan brottstyperna stöld, rån och grovt rån. Räknat i det straffvärde som i praktiken utgör utgångspunkten för straffmätningen vid stöld av normalgraden, nämligen fängelse i en månad, rymmer straffskalan vid flerfaldig brottslighet det fulla straffvärdet av 36 brott. Är det i stället fråga om upprepade rån av normalgraden rymmer straffskalan det fulla straffvärdet av åtta brott på miniminivån. Och rör det sig slutligen om flera fall av grovt rån rymms inte ens det fulla minimistraffet för tre brott inom den tillämpliga straffskalan. Detta visar på behovet av att göra större reduktioner vid

allvarlig brottslighet, givet att man i det längsta vill undvika att straffet slår i taket i dessa fall.

Enligt den nu presenterade modellen görs ingen skillnad i fråga om reduktionernas storlek beroende på straffnivå. Även om utrymmet för rangordning av olika brottsserier därmed minskar vid de allvarligare brotten, kan det tyckas rimligt att man efter visst antal sådana brott faktiskt når upp till straffskalans tak. Om ett relativt allvarligt brott såsom våldtäkt tas som exempel skulle man kunna tänka sig att en straffmätning enligt denna modell leder till att fem våldtäkter renderar straffmaximum på åtta år. Vid en jämförelse med normalstraffet för ett dråp, som är just fängelse i åtta år, kan ett sådant utfall framstå som välavvägt. I och med att straffmaximum uppnås blir gärningspersonen visserligen immun mot bestraffning för ytterligare brott av mindre eller samma svårhet, men vid någon punkt måste man i princip acceptera att den situationen uppstår. Det bör då beaktas att allvarlig brottslighet sällan begås i en sådan omfattning som vi emellanåt kan se när det gäller brott av lindrigare slag, såsom stölder eller bedrägerier. Många gånger kan situationen också vara den att personen i fråga har begått ett allvarligt brott och därutöver ett antal mindre eller måttligt allvarliga brott. Eftersom straffskalan vid flerfaldig brottslighet styrs av det svåraste brottet kommer de senare brotten då gott och väl att rymmas inom den tillämpliga straffskalan. Sådan straffimmunitet som beskrivits ovan kommer alltså i praktiken sällan att uppstå. Därför framstår inte de kraftiga reduktioner som görs i dag vid svåra och medelsvåra brott som oundgängligen nödvändiga. Förtjänsten med den nu presenterade modellen kan därmed sammanfattas så att den leder till en skärpt straffmätning av flerfaldig brottsligt samtidigt som fördelarna med den nuvarande ordningen till stor del består.

Det kan också ses som en fördel att skärpningen företrädesvis träffar svåra och medelsvåra brott. En sådan mer begränsad repressionshöjning ligger i linje med humanitetsprincipen och inskränker inte användningen av villkorlig dom och skyddstillsyn i samma utsträckning som en repressionshöjning över hela linjen skulle göra.

Genom att direkt i lagtexten fastslå hur stora reduktionerna som huvudregel ska vara försäkras man sig slutligen om att resultatet verkligen blir en sådan skärpning som eftersträvas. Alternativet att formulera en mer öppen bestämmelse, och komplettera denna med mer preciserade beräkningsmodeller i motiven, riskerar att leda till

att den avsedda skärpningen uteblir. Dessutom kan den ifrågasättas från legalitetssynpunkt.

Avslutningsvis är den presenterade modellen jämförelsevis tydlig, lättillämpad och förutsebar och kan därmed förväntas främja en enhetlig rättstillämpning. Som beskrivits ovan måste en modell av detta slag visserligen förses med en undantagsregel, och en sådan kan naturligtvis ge upphov till vissa tillämpningssvårigheter och en något spretande praxis. Vill man undvika en rent schablonmässig eller mekanisk straffmätning kommer man emellertid inte ifrån att regelverket måste vara utformat så att gängse principer ibland kan frångås. Vidare kan oklarheter i viss mån undanröjas genom att tillämpningsområdet för undantagsregeln preciseras närmare i författningskommentaren.

Modellens nackdelar

Den nu presenterade modellen innebär att straffvärdet vid flerfaldig brottslighet som huvudregel räknas fram genom att olika andelar av de enskilda brottens straffvärden läggs samman. Modellen förstärker därmed tanken på att det förekommer mängdrabatter, eftersom den förutsätter att de enskilda brotten har ett verkligt straffvärde som är högre än det som faktiskt döms ut. Något tillspetsat skulle man till och med kunna tala om en lagstadgad mängdrabatt. Detta förhållande uppmärksammades för övrigt också av Påföljdsutredningen när den i sitt betänkande *Nya påföljder* övervägde om det borde införas en särskild regel för straffmätning av flerfaldig brottslighet.⁴⁰

Ytterligare en nackdel är att modellen i huvudfallen reducerar straffvärdebedömningen till en ren räkneövning. Detta kan i sin tur medföra att viktiga omständigheter i det enskilda fallet förbises och relevanta jämförelser med andra brottstyper och brottskombinationer uteblir. Modellen kräver också en exakthet i straffmätningen som svårigen låter sig göras och knappast heller är önskvärd. Exempelvis inställer sig frågan hur precis man måste vara i kvotdelsberäkningen. Och ska man fortsätta att räkna kvotdelar även när man kommer upp i en mycket stor mängd brott och kvotdelarna följaktligen blir tämligen små? Delvis blir svaret på dessa frågor beroende av hur den avslutande skälighetsbedömningen ska göras och undantagsregeln tolkas, men det är likväl inte svårt att föreställa sig

⁴⁰ Se SOU 2012:34 s. 293.

situationer där modellen leder till en väl stelbent straffmätningsoperation.

En annan nackdel, som hänger samman med det nyss anförda, är att antalsräkningen av brott blir än mer styrande för straffmätningen. Det händelseförlopp som domstolen har att ta ställning till är det samma oavsett om det rättsligt sett bedöms som ett eller flera brott, och utfallet av denna bedömning kan ibland närmast framstå som slumpmässigt. För värderingen av hur klandervärt ett visst förfarande är kan antalet brott således vara av underordnad betydelse. Det vore därför olyckligt om straffmätningen i alltför hög grad hängs upp på detta förhållande, i stället för på vad gärningspersonen faktiskt har gjort.

Mot det anförda kan invändas att den nuvarande tillämpningen av asperationsprincipen redan är förenad med flera av de nackdelar som beskrivits ovan, eftersom domstolarna i praktiken ofta använder sig av den metod som den diskuterade modellen anvisar. Som redan framhållits skulle därtill straffmätningsoperationen även fortsättningsvis avslutas med en skälighetsbedömning och – när brottens samband ger anledning till det – den föreskrivna beräkningsgrunden helt kunna frångås. Därmed skulle skeva resultat möjligen kunna undvikas. Kanske skulle man till och med kunna tänka sig att en lagstadgad skälighetsbedömning och undantagsregel av angivet slag skulle främja en mer nyanserad straffmätning. Hur det än förhåller sig med den saken kommer man emellertid inte ifrån att en huvudregel som utgår ifrån en andelsberäkning av de enskilda brottens straffvärden befäster bilden av att det ges mängdrabatter.

Andra aspekter som kan anföras som nackdelar med modellen har att göra med hur straffskärpningen faller ut. Som anförts ovan kan det visserligen betraktas som en fördel att ändringen primärt skulle medföra en strängare straffmätning av svåra och medelsvåra brott. Att skärpningen inte träffar mindre allvarliga brott förefaller enligt vår uppfattning således som oproblematiskt i de flesta fall. Men när det rör sig om ett mycket stort antal brott, t.ex. en omfattande serie stölder eller bedrägerier, leder modellen till otillfredsställande resultat. I dessa fall kommer nämligen gärningspersonen till slut att kunna begå nya brott utan att egentligen riskera ytterligare bestraffning. Följaktligen kommer ordningen med avtagande kvotdelar – liksom i dag – att medföra att betydelsen av tillkommande brott så småningom blir närmast obefintlig på lägre straffnivåer. Därmed kommer det i

denna situation även fortsättningsvis vara näst intill omöjligt att nå straffskalans max.

Att skärpningen slår hårdast mot de allvarligaste brotten kan också ifrågasättas på den grunden att det är i dessa fall som behovet av reduktioner, i vart fall principiellt sett, är som störst. Som framhållits ovan är utrymmet att straffmäta flera brott mindre vid höga straffnivåer. Och även om det förvisso är ovanligt att någon begår så många allvarliga brott att de inte skulle rymmas inom den tillgängliga straffskalan, är denna situation på intet sätt otänkbar. Eftersom syftet med reduktioner är att undvika att straffet alltför snabbt slår i taket och att brottslighet som uppenbart skiljer sig åt i svårhetshänseende får samma straff, kan en sådan ändring följaktligen tyckas motsägelsefull.

7.7.3 Modell 2 – Fasta kvotdelar

Förslag enligt modell 2: Vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde ska utgångspunkten vara det brott som har högst straffvärde. Till straffvärdet för detta brott ska läggas en tredjedel av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten. Slutligen ska en skälighetsbedömning göras.

Modellen ska kunna frångås om sambandet mellan brotten föranleder att straffvärdet bör bedömas på något annat sätt.

Skälen för förslaget

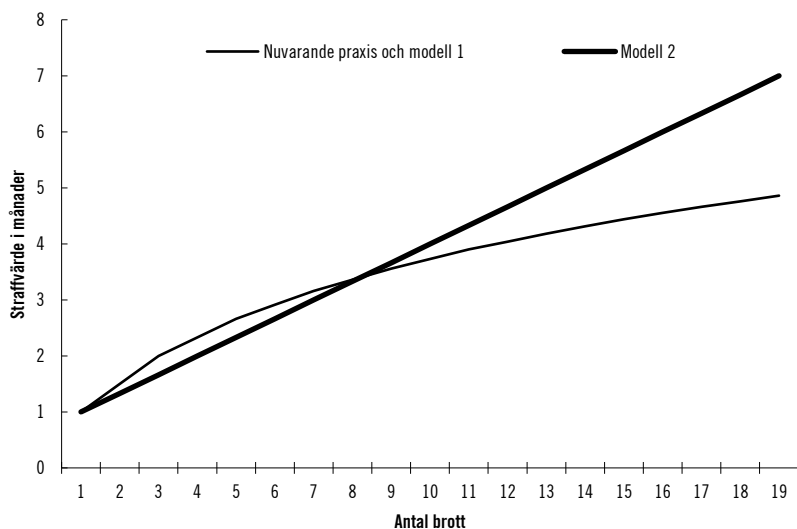
Modellens innehåll och utformning

Ett liknande sätt att åstadkomma en skärpt straffmätning av flerfaldig brottslighet – men som ger ett annat utfall än den först presenterade modellen – vore att införa ett system som bygger på fasta kvoter. I likhet med modell 1 skulle man då utgå från straffvärdet för det svåraste brottet och till detta lägga en viss kvotdel av straffvärdet för de tillkommande brotten. Till skillnad från modell 1 skulle kvotdelarna dock inte vara avtagande, utan lika stora oavsett hur många brott serien omfattar. För att straffet inte ska slå i taket alltför snabbt, kan varje kvotdel enligt en sådan modell dock inte vara alltför stor. Samtidigt kan kvotdelarna inte heller göras alltför små, eftersom en

stor andel fall då skulle komma att bedömas mildare än i dag. Lämpligen kan andelstalet med vilket de tillkommande brotternas straffvärden ska beaktas därför bestämmas till en tredjedel. Följande figurer illustrerar hur en regel av detta slag kan falla ut jämfört med modell 1 och nuvarande praxis.

Figur 7.6 Modellernas utfall vid mindre svåra brott

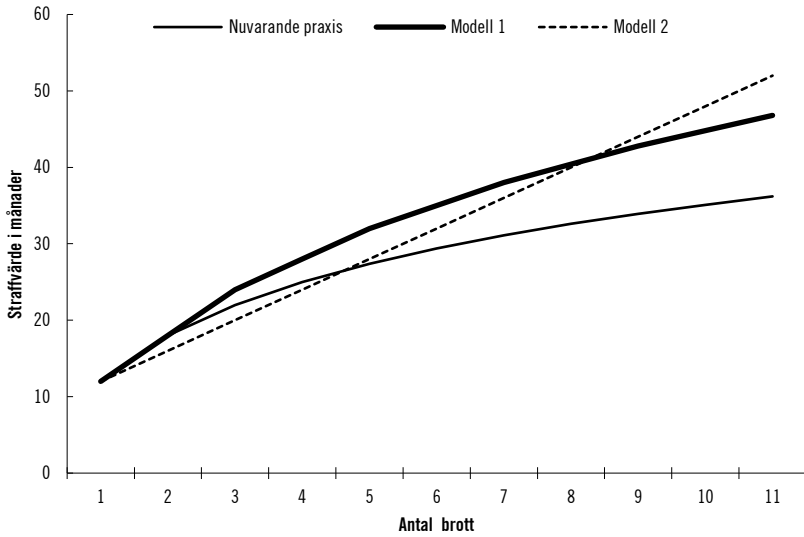
Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i högst sex månader*



* Figuren illustrerar ett fall där vart och ett av brotten har ett straffvärde som motsvarar fängelse i en månad, t.ex. en serie stölder.

Figur 7.7 Modellernas utfall vid medelsvåra brott

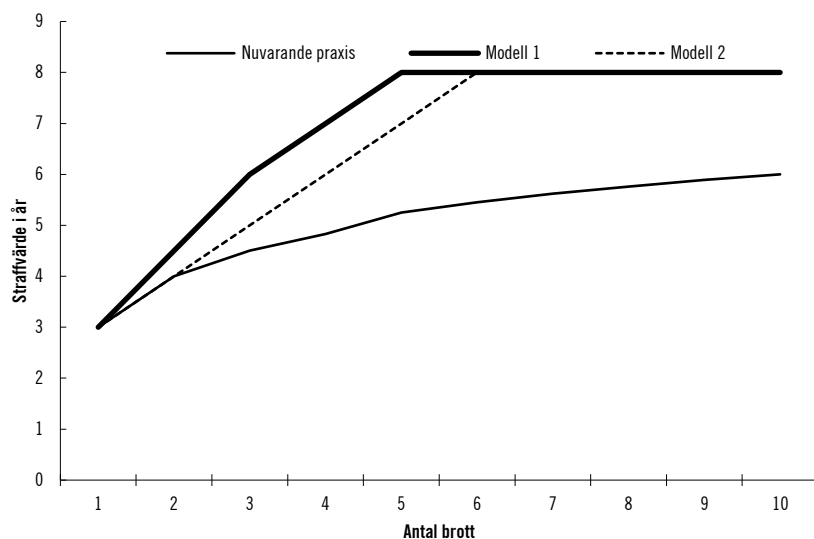
Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än sex månader men i högst ett år och sex månader*



* Figuren illustrerar ett fall där vart och ett av brotten har ett straffvärde som motsvarar fängelse i ett år, t.ex. en serie rån eller inbrottsstöld.

Figur 7.8 Modellernas utfall vid svåra brott

Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än ett år och sex månader*



* Figuren illustrerar ett fall där vart och ett av brotten har ett straffvärde som motsvarar tre års fängelse, t.ex. en serie våldtäkter. Straffmaximum uppgår, i enlighet med 26 kap. 2 § brottsbalken i sin nuvarande utformning, till åtta års fängelse. Vi har här alltså inte tagit hänsyn till vårt förslag till ändring av denna bestämmelse.

Som figur 7.6–7.8 visar ger modell 2 en ”rak straffmätningsskurva” i stället för en sådan utplanande kurva som blir följden av modell 1, liksom av dagens straffmätningsspraxis. Som redan framgått är varje kvotdel lägre än startpunkten för de avtagande kvoterna enligt modell 1. Å andra sidan kommer kvotdelarna efter ett visst antal brott att vara större än enligt den nyssnämnda modellen. Motsvarande gäller vid en jämförelse med de kvotdelar som dagens tabeller förordar vid låga och måttliga straffnivåer (jfr tabell 5.1 och 5.2). På dessa straffnivåer skulle modellen följaktligen leda till strängare straff när det rör sig om ett stort antal brott. Vid höga straffnivåer skulle skärpningen inträda redan i och med det tredje brottet (jfr tabell 5.3). Sammanfattningsvis kan alltså sägas att modellen leder till en skärpt straffskärpning när brotten är många eller allvarliga.

Av samma skäl som anförts beträffande modell 1 bör även en regel av nu diskuterat slag föreskriva att en avslutande skälighetsbedömning ska göras samt förses med ett undantag som gör det möjligt att

frånga den angivna beräkningsgrunden när brottens samband ger skäl till det. Här bör undantagsregeln emellertid få ett snävare tillämpningsområde än enligt modell 1. Med en rak straffmätningsskurva kommer nämligen ett samband som består i att brotten utövats systematiskt, eller att de riktat sig mot samma målsägande, som regel att beaktas i tillräcklig utsträckning enbart genom att gärningspersonen döms och bestraffas för flera brott (se vidare avsnitt 7.6.2 och 7.6.3). I dessa fall kommer det således mer sällan finnas anledning att avvika från en straffmätning enligt huvudregeln. Med denna modell kommer undantagsregelns primära tillämpningsområde därför att vara de situationer där ett av brotten ingått som ett led i ett annat eller olika straffbud annars har överträtts inom ramen för ett och samma händelseförlopp (jfr avsnitt 7.6.4).

Ett förslag på hur en bestämmelse av detta slag skulle kunna utformas finns i bilaga 3.

Modellens fördelar

Även denna modell skapar förhållandevis goda förutsättningar att upprätthålla relativ proportionalitet. Genom att kvotdelarna begränsas till en tredjedel av det fulla straffvärdet för de tillkommande brotten kommer ett relativt stort antal brott att rymmas och kunna rangordnas inom den tillgängliga straffskalan. På samma sätt upprätthålls ett rimligt förhållande mellan genomslaget för de kvalitativa och kvantitativa aspekterna av brottsligheten vid straffmätningen.

Samtidigt tillgodoser modellen intresset av att varje tillkommande brott verkligen får en substantiell inverkan på det totala straffet. Även om man alltjämt kan tala om mängdreduktioner, kan det svårigen hävdas att vissa av brotten lämnas ostraffade så länge inte straffmaximum uppnås. Vidare resulterar modellen i en större och jämnare spridning över straffskalan av de utdömda straffen och garanterar att hela straffskalan kommer till användning när brotten är många.

Som framhållits ovan kommer modellen leda till strängare straff när brottsligheten är omfattande eller allvarlig. Skärpningen slår således mot de mest stötande fallen, där skälen för ett kraftfullt ingripande kan tyckas vara som starkast.

Modellen har också den fördelen att man enkelt kan förutse vilket straff som ett visst antal brott med ett givet straffvärde kommer att föranleda. Därmed kan man också förutse hur många brott med ett visst straffvärde som krävs för att straffet ska slå i taket. Som exempel kan nämnas att maximistraffet skulle uppnås vid 106 stölder med ett straffvärde på vardera en månads fängelse, vid 22 inbrottsstölder med ett straffvärde på vardera ett års fängelse och vid sju grova rån (eller åtta med den ändring av 26 kap. 2 § brottsbalken som vi föreslår) med ett straffvärde på vardera fem års fängelse. På detta sätt är modellen ännu mer tydlig och lättillämpad än modell 1, som ger domstolarna en större frihet att bestämma hur stora kvotdelarna ska vara från och med det fjärde brottet. Modell 2 kan därmed också i än högre grad än den nyssnämnda modellen förväntas leda till en enhetlig rättstillämpning.

Slutligen – och som berörts ovan samt utvecklats i avsnitt 7.6.2 och 7.6.3 – är modellen väl ägnad att leda till ett avvägt straff i fall där brottsligheten utövats systematiskt eller riktat sig mot samma person.

Modellens nackdelar

Modellens nackdelar är i mångt och mycket desamma som anförts beträffande modell 1. Även modell 2 kan således kritiseras för att innebära en lagstadgad mängdrabatt, att förenkla straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet till en ren räkneoperation och att lägga en omotiverat stor vikt vid antalsräkningen.

Likaså framstår också i detta fall den exakthet som normalt skulle krävas vid straffmätningen som problematisk. En huvudregel som på detta sätt föreskriver att tillkommande brott ska beaktas med fasta kvotdelar av dess straffvärden kan resultera i straffvärden på relativt udda nivåer sett i förhållande till de straffmätningstationer som normalt tillämpas. I det flesta fall torde detta dock kunna rättas till vid den avslutande skälighetsbedömning som alltid ska göras.

Ytterligare en nackdel med modellen – med beaktande av att inriktningen av ändringen ska vara att åstadkomma en skärpt syn på flerfaldig brottslighet – är att ett måttligt antal lindriga eller medelsvåra brott kommer att straffmätas på lägre nivåer än i dag. I dessa fall skulle modellen således innebära en strafflindring. Exempelvis

kommer den som har gjort sig skyldig till fem grova stölder typiskt sett att få ett mildare straff än enligt dagens praxis. Å andra sidan blir, i enlighet med vad som framhållits ovan, straffet oftast strängare för den som gjort sig skyldig till så mycket som tio grova stölder. Hur man betraktar utfallet av modellen är alltså beroende av vilka situationer man vill att skärpningen ska träffa.

Ännu en nackdel, som hänger samman med det nyss anförda, är att modellen ger förhållandevis stora reduktioner på straffnivåer där behovet av reduktioner är litet. I fråga om brott med låga och måttliga straffvärden kan det nämligen hävdas att det varken utifrån intresset av relativ proportionalitet eller humanitet är motiverat att tillämpa asperationsprincipen på ett för den tilltalade så generöst sätt. Ur den aspekten kan således dagens mer differentierade sätt att bedöma straffvärdet för flerfaldig brottslighet vara att föredra.

Avslutningsvis kan invändningar riktas mot att samtliga tillkommande brott enligt modellen bestraffas med en tredjedel av straffvärdet upp till maximistraffet, medan därefter tillkommande brott blir helt straffria. Jämfört med sådana straffmättningsmodeller där kvotdelarna är avtagande skapar denna modell således en mer påtaglig tröskeleffekt i de fall brottsligheten inte ryms inom den tillgängliga straffskalan.

7.7.4 Modell 3 – Den sammantagna skadan, kränkningen eller faran

Förslag enligt modell 3: Den samlade brottslighetens straffvärde fastställs med utgångspunkt i den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna medfört samt med beaktande av den tilltalades insikter, avsikter och motiv. Om skadan, kränkningen eller faran är jämförbar med den som normalt uppkommer genom ett enskilt allvarligare brott bör straffvärdet för ett sådant brott kunna tjäna som riktmärke vid bedömningen. I andra fall får en övergripande skälighetsbedömning göras.

Skälen för förslaget

Modellens innehåll och utformning

Båda de två föregående modellerna baserar sig på det stora hela på dagens straffmätningsspraxis, där bedömningen utgår ifrån en schabloniserad andelsberäkning av de enskilda brottsens straffvärden. Ett problem med denna ordning är att den kan ge intryck av att summan av straffvärdena för vart och ett av de enskilda brott som ingår i en brottsserie på ett korrekt sätt skulle svara mot straffvärdet av den samlade brottsligheten, och att en reduktion sker enbart av det skälet att man vill undvika att alltför snabbt slå i taket på den tillämpliga straffskalan. Ett sådant synsätt stämmer emellertid mindre väl överens med hur straffvärde bedöms i andra sammanhang. Vid bedömningen av straffvärdet för ett enskilt brott fastställs nämligen inte straffvärdet i direkt proportion till den skada, kränkning eller fara som gärningen medfört. Straffvärdet hos ett visst brott ökar inte till det dubbla om den skada som brottet medfört fördubblas, utan ökningen är väsentligt lägre. Detta bygger dock inte på att kvotdelar används för att reducera straffvärdet. I stället har en praxis utvecklats för vilket straffvärde som svarar mot olika nivåer av skada, kränkning och fara inom ramen för respektive brottstyp. Således kan straffvärdet för ett enskilt brott aldrig vara högre än den nivå som det primärt når upp till inom ramen för den tillämpliga straffskalan.

Det sagda innebär att det finns en betydande diskrepans mellan de olika metoder som används för att resonera sig fram till vad som är ett adekvat straffvärde beroende på om en viss skada, kränkning eller fara har åstadkommit genom ett brott eller flera. Det kan ifrågasättas om detta är motiverat.

En annan metod för att bestämma straffvärdet vid flerfaldig brottslighet skulle därför kunna vara att inte använda de enskilda brottsens straffvärden som huvudsaklig bedömningsgrund utan i stället utgå från brottsligheten sedd som helhet. Enligt en sådan modell skulle den samlade brottslighetens straffvärde fastställas med utgångspunkt i den sammantagna skada, kränkning och fara som gärningarna medfört. Inom ramen för den straffskala som enligt 26 kap. 2 § brottsbalken gäller i det aktuella fallet, kommer bedömningen därmed att rikta in sig mot brottslighetens samlade innebörd och verkningar. Om något av brotten klart urskiljer sig som det allvarligaste, är det emellertid naturligt att straffvärdet för det brottet läggs till grund

för bedömningen. Detta får sedan förhöjas med hänsyn till hur tillkommande brott förstärker allvaret i det brottsliga förfarandet. Rör det sig i stället om flera brott av någorlunda likartat allvar blir det i än högre grad fråga om en samlad bedömning.

Om skadan, kränkningen eller faran hos den samlade brottsligheten är jämförbar med den som normalt uppkommer genom ett enskilt allvarligare brott bör straffvärdet för ett sådant brott kunna tjäna som riktmärke vid bedömningen av straffvärdet för den samlade brottsligheten. Därtill måste vad den tilltalade insett eller borde ha insett om skadan, kränkningen och faran samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft vägas in. Dessa faktorer kan ibland vara oberoende av antalet brott som har begåtts och bör då kunna beaktas gemensamt för dessa.

Vid tillämpningen av en sådan modell måste beaktas att skadan, kränkningen och faran som en gärning medför får avtagande betydelse för straffvärdet ju större denna är. Den som vid ett tillfälle exempelvis tillgriper egendom till ett värde av 5 000 kronor bestraffas betydligt strängare än den som stjälar något som är värt 500 000 kronor, om man räknar antalet månaders fängelse i förhållande till skadans storlek mätt i pengar. Detta betyder att bedömningen av vilket straffvärde som ska anses följa av den skada, kränkning eller fara som en viss gärning inneburit är beroende av i vilken kontext denna uppkommit.

Följande exempel kan nämnas för att illustrera hur bestämmelsen kan tillämpas i mer okomplicerade fall. Om en person stjälar egendom till ett värde av 2 000 kronor vid fem tillfällen från sin arbetsgivare bör utgångspunkten för bedömningen av straffvärdet vara detsamma som om personen stulit egendom värd 10 000 kronor vid ett enda tillfälle. Sedan kan straffvärdet möjligen ökas något eftersom gärningsmannen stått fast i sitt uppsåt över tid och det därmed inte varit fråga om en impulsgering. Men skadan, kränkningen och faran bör rimligen vara densamma.

Motsvarande resonemang kan tillämpas vid flerfaldig narkotikabrottslighet. Den som vid två tillfällen smugglar in 500 gram narkotika av visst slag till Sverige bör rimligen straffas på samma sätt som om han eller hon hade fört in 1 000 gram narkotika av det slaget vid ett och samma tillfälle. Den som däremot vid ett stort antal tillfällen innehaft en liten mängd narkotika för eget bruk bör kanske inte straffas lika strängt som den som innehaft den sammanlagda mängden nar-

kotika vid ett och samma tillfälle, eftersom gärningspersonen i det senare fallet, men inte i det förra, kan antas ha haft för avsikt att sprida partiet vidare.

Det blir svårare att tillämpa modellen på brott där skadan, kränkningen och faran inte så lätt kan kvantifieras. Vid misshandel kan inte alltid flerfaldig brottslighet likställas med ett brott som gett kroppsskador i exakt samma omfattning. Även kränkningen måste vägas in, och den kan exempelvis vara större vid upprepad brottslighet mot samma målsägande. En sammantagen bedömning måste således göras.

Vid sexualbrott, där kränkningen står i centrum för bedömningen av straffvärdet, kan en jämförelse göras med graden av kränkning som uppkommer vid ett enskilt brott som är att hänföra till en allvarligare grad av brottet. Om en gärningsperson exempelvis har gjort sig skyldig till flera fall av våldtäkt kan bedömningen göras om den sammantagna kränkningen är större eller mindre än vid ett fall av grov våldtäkt.

Har en gärningsperson gjort sig skyldig till en brottsserie med vitt skilda brottstyper, såsom en blandning av vålds- och förmögenhetsbrott, kan det naturligtvis vara svårt att göra en jämförelse med hur något visst enskilt allvarligare brott hade bestraffats. I stället får man utgå från den tillämpliga straffskalan och inom ramen för denna försöka bedöma hur mycket högre straffvärdet bör vara än straffvärdet för det allvarligaste av brotten. Vid denna bedömning bör olika hållpunkter kunna vara till hjälp, såsom minimistraftet för den närmast allvarligare brottstypen vid gradindelade brott. I sista hand måste en skälighetsbedömning göras med beaktande av den praxis som finns avseende straffmätning av enskilda brott inom den tillämpliga straffskalan. För de allra flesta brottstyper innebär denna praxis att den samlade skadan, kränkningen och faran måste vara mycket stor för att de översta delarna av straffskalan ska utnyttjas. Därigenom torde det ofta vara möjligt att ringa in det intervall på straffskalan inom vilket straffvärdet bör bestämmas. Sedan kan det vara svårt att slå fast det exakta straffvärdet inom detta intervall. En sådan exakt-
het är emellertid sällan motiverad. I stället kan straffmätningen ske efter en helhetsbedömning, varvid straffet kan fastställas till den närmaste etablerade straffmätningstationen.

Modellen hindrar alltså inte att hela straffskalan utnyttjas t.ex. när antalet brott är mycket stort. Det kan vara en fördel om en praxis utvecklas kring vad som bör krävas för att straffskalans maximum ska användas oavsett om det är fråga om ett brott eller flerfaldig brottslighet. På så sätt kan relativ proportionalitet upprätthållas inom straffsystemet.

Ett förslag till hur en modell av detta slag skulle kunna uttryckas i lagtext finns i bilaga 3.

Modellens fördelar

Vissa av modellens fördelar har redan berörts, nämligen att straffmätningen av flerfaldig brottslighet förs bort ifrån sådana schabloniserade bedömningar som i många fall blir följderna av dagens ordning, liksom av föregående modeller. Modellen förutsätter i stället att det görs en omsorgsfull värdering av brottslighetens kvalitativa betydelse satt i relation till brott av allvarligare slag. En sådan värdering måste rimligtvis vara bättre ägnad att tillgodose intresset av relativ proportionalitet och ekvivalens än vad en ren andelsberäkning av de enskilda brotternas straffvärden kan göra.

Genom att överge de enskilda brotternas straffvärden som huvudsaklig bedömningsgrund kommer man dessutom ifrån rabatttänkandet och föreställningen att det skulle finnas ett verkligt straffvärde som är högre än det som brottsligheten sedan åsätts. När skadan, kränkningen och faran av samtliga gärningar bedöms i ett sammanhang – och inte efter varandra i en fallande skala – går det inte heller att säga att ett visst brott saknar betydelse för straffmätningen.

Med denna modell blir det vidare mindre väsentligt om ett visst handlande utgör ett brott eller flera. Detta följer av att det är den sammantagna skada, kränkning eller fara som handlandet gett upphov till som ska bedömas. Modellen kan alltså tillämpas både när en gärning utgör flera brott och när flera gärningar ingår som led i ett brott. I det sistnämnda avseendet har modellen således även bäring på enkel brottslighet.

Modellens nackdelar

Modellens största nackdel är att den inte är lika lättillämpad som de ovan diskutade modellerna och den nuvarande ordningen. Frågor som inställer sig är t.ex. hur man identifierar relevanta enskilda jämförelsebrott och hur straffvärdet ska bestämmas när ett sådant är svårt att finna, t.ex. när brottskombinationen innefattar en rad olikartade brott. Svaret på dessa frågor skulle givetvis få utvecklas i motiven och praxis, men att modellen är mer krävande för rättstillämparen och ger ett större utrymme för skilda bedömningar än modeller som utgår ifrån en andelsberäkning av de enskilda brottens straffvärden, kan nog inte ifrågasättas. Modellen är därmed mindre förutsebar och riskerar att leda till en mer oenhetlig rättstillämpning än modeller av nyssnämnda slag.

Huruvida modellen leder till en strängare syn på flerfaldig brottslighet – och därmed är förenlig med utgångspunkterna för vårt uppdrag – är inte alldeles lätt att fastställa. Att flerfaldig brottslighet bemöts med samma stränghet som om denna hade utgjort ett enda brott borde i och för sig vara okontroversiellt. Framför allt i de fall någon har begått ett mycket stort antal brott bör den sammantagna skadan, kränkningen och faran vara sådan att man kommer ganska högt upp i den tillämpliga straffskalan, vilket inte alltid är fallet i dag. En nackdel torde dock vara att modellen inte på ett lika tydligt sätt indikerar en skärpning jämfört med om man ändrar kvotdelarnas storlek i nuvarande modell.

7.7.5 Modell 4 – Asperation i ett senare led av straffmätningen

Förslag enligt modell 4: Vid flerfaldig brottslighet ska straffvärdet för varje enskilt brott läggas samman, om inte sambandet mellan brotten föranleder annat. Det sammantagna straffvärdet ska bilda utgångspunkten för straffmätningen inom ramen för straffskalan för det allvarligaste av brotten med det tillägg som följer av 26 kap. 2 § brottsbalken. Vid straffmätningen får i mildrande riktning beaktas om ett straff i enlighet med straffvärdet skulle bli oproportionerligt strängt med hänsyn till antalet brott och övriga omständigheter.

Skälen för förslaget

Modellens innehåll och utformning

Enligt nuvarande praxis bedöms straffvärdet för varje tillkommande brott vid flerfaldig brottslighet som allt lägre ju fler brott den tilltalade har gjort sig skyldig till. Skälen för denna ordning har redovisats i avsnitt 5.5. Straffmätningen sker sedan med utgångspunkt i det sålunda framräknade straffvärdet för den samlade brottsligheten.

I våra direktiv anges att den nuvarande ordningen kan ifrågasättas för att straffreduktionen vid flerfaldig brottslighet blir alltför stor. Bland annat anförs att tillkommande brott därigenom får ett alltför begränsat genomslag vid straffmätningen samt att de straff som döms ut för flerfaldig brottslighet ofta ligger långt från straffmaximum för det allvarligaste brottet.

En möjlig väg att tillgodose den kritik som sålunda riktas mot det nuvarande systemet är att vid bedömningen av straffvärdet för den samlade brottsligheten fullt ut beakta straffvärdet för varje enskilt brott upp till maximistraffet enligt den tillämpliga straffskalan, om inte sambandet mellan brotten föranleder annat. Någon så kallad reduktion av straffvärdet skulle därmed inte ske utan varje tillkommande brott skulle öka det sammanlagda straffvärdet enligt en kumulationsprincip. Maximistraffet skulle aktualiseras så snart antalet brott är tillräckligt stort.

Även med en sådan ordning skulle intresset av relativ proportionalitet i straffsystemet åtminstone delvis tillgodoses genom att maximistraffet för det allvarligaste av brotten, med det tillägg som följer av 26 kap. 2 § brottsbalken, inte får överskridas. Därigenom skulle en serie stölder, även om det handlar om ett stort antal, sammantaget inte kunna medföra ett högre straffvärde än tre års fängelse. Det skulle visserligen kunna leda till att straffvärdet bedömdes vara högre än för ett enstaka fall av rån men ändå inte överstiga minimistraffet för till exempel våldtäkt. Även i de fall antalet brott är mycket stort skulle det sammanlagda straffvärdet alltså inte kunna bli högre än för ett enstaka brott av en annan och väsentligt allvarligare karaktär.

Även i de fall där det sammanlagda straffvärdet enligt den nu beskrivna beräkningsmodellen uppgår till maximistraffet enligt den tillämpliga straffskalan är det inte givet att ett så långt fängelsestraff ska dömas ut. Och även i andra fall kan det finnas skäl att döma ut ett mildare straff än vad straffvärdet motiverar. Som framgår av

bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken ska fler omständigheter än brottets straffvärde läggas till grund för straffmätningen. I vissa situationer skulle ett straff för flerfaldig brottslighet som mäts ut enbart utifrån brottens straffvärde kunna anses som oskäligt när hänsyn tagits till brottslighetens karaktär. Så kan vara fallet om en person begått ett större antal förmögenhetsbrott som vart och ett inte varit av alltför allvarlig beskaffenhet och utan att brottsligheten präglas av någon systematik. Det bör också kunna övervägas om endast ett fåtal brott av normalgraden ska bestraffas strängare än ett enskilt grovt brott av samma slag. Om modellen läggs till grund för lagstiftning bör därför i 29 kap. brottsbalken införas en möjlighet för domstolen att vid straffmätningen för flerfaldig brottslighet sätta straffet lägre än brottslighetens sammanlagda straffvärde om straffet annars skulle bli oproportionerligt strängt med hänsyn till antalet brott och övriga omständigheter.

Sammanfattningsvis innebär den nu beskrivna modellen att domstolen vid bedömningen av det samlade straffvärdet för flerfaldig brottslighet inte ska göra någon reduktion av straffvärdet för de enskilda brotten. Straffvärdet ska dock inte kunna bli högre än maximistraffet för det allvarligaste av brotten med det tillägg som följer av 26 kap. 2 § brottsbalken. Domstolen ska vid straffmätningen kunna göra en helhetsbedömning och därvid säkerställa att straffet inte blir oproportionerligt strängt.

Även beträffande denna modell finns ett förslag till hur den skulle kunna uttryckas i lagtext i bilaga 3.

Modellens fördelar

Med den nu beskrivna modellen torde det i normalfallet vara tämligen enkelt för domstolen att komma fram till den samlade brottslighetens straffvärde. Ingen reduktion av straffvärdet med kvotdelar ska göras vilket innebär att tillkommande brott som huvudregel får fullt genomslag på det samlade straffvärdet upp till maximistraffet. Modellen innebär därigenom också en förenkling från pedagogisk synpunkt på så sätt det inte blir nödvändigt att förklara varför straffvärdet ska avta för tillkommande brott. Med modellen uppnås straffmaximum i fler situationer, vilket ligger i linje med utredningens direktiv. Samtidigt skapas en möjlighet att vid straffmätningen und-

vika oskäligen resultat genom att göra en helhetsbedömning där även intresset av relativ proportionalitet vägs in. Från såväl systematiska som praktiska utgångspunkter kan det alltså vara en fördel att förflytta beaktandet av detta intresse, från bedömningen av straffvärdet till de efterföljande momenten i straffmätningen. Detta eftersom begreppet straffvärde i första hand fokuserar på brottets effekter – vilka knappast minskar med avseende på tillkommande brott – medan de övriga momenten i straffmätningen fokuserar på strängheten i det för samtliga brott gemensamma straff som ska påföras den tilltalade.

Modellens nackdelar

Modellen innebär att det samlade straffvärdet för flerfaldig brottslighet relativt snart når upp till maximum i den tillämpliga straffskalan. Det gäller i synnerhet för de brottstyper som har ett högt minimistraff sett i förhållande till maximistraffet. Exempel på sådana brott är grovt rån och grov våldtäkt. När väl detta tak är nått får ytterligare brott inte någon inverkan på straffvärdet. En modell av detta slag skulle således medföra betydande tröskeeffekter, med fullständig kumulation av tillkommande brott upp till straffmaximum, och fullständig absorption därefter. Den riskerar också att medföra att förhållandevis begränsad flerbrottslighet bestraffas likvärdigt med eller strängare än enkel brottslighet av betydligt allvarigare slag. Allt för skeva resultat kan visserligen undvikas genom en tillämpning av den föreslagna straffmättningsregeln, men modellens potential att upprätthålla relativ proportionalitet får likväl betraktas som sämre än såväl föregående modeller som den nuvarande ordningen.

Det kan också vara vanskligt för domstolarna, särskilt initialt, att ta ställning till om och i vilken utsträckning det finns skäl att frångå straffvärdet vid straffmätningen för att undvika att döma ut en alltför ingripande påföljd. På det sättet kan modellen förväntas bli svår-tillämpad och oförutsebar, vilket riskerar att leda till bristande enhetlighet i rättstillämpningen.

Slutligen skulle övergången till en kumulationsprincip som huvudregel leda till en i många fall helt omotiverad straffvärdemässig skillnad i förhållande till om motsvarande skada, kränkning eller fara i stället hade orsakats genom ett enda brott.

7.7.6 En kombinerad modell bör införas

Förslag: Den samlade brottslighetens straffvärde bör bestämmas med utgångspunkt i den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit, med beaktande av vad den tilltalade insett eller borde insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. För att uppskatta den samlade brottslighetens straffvärde bör rätten till straffvärdet av det allvarligaste brottet kunna lägga en andel av de övriga brottsens sammanlagda straffvärden. Den samlade brottslighetens straffvärde bör dock inte anses vara högre än vad en sammantagen bedömning ger vi handen.

Skälen för vårt förslag

En rimlig intresseavvägning kan uppnås om en kombinerad modell införs

Vi har i avsnitt 7.7.2–7.7.5 presenterat fyra olika modeller för hur straffet vid flerfaldig brottslighet kan mätas ut och hur en särskild regel om detta skulle kunna utformas. Modellerna kan sägas representera fyra skilda grundkoncept, vilka i varierande grad och olika avseenden svarar mot de utgångspunkter som vi har ställt upp för våra överväganden (jfr avsnitt 7.3).

De första två modellerna bygger på att den samlade brottslighetens straffvärde bedöms utifrån en i lag fastställd kvotdelsberäkning av straffvärdet för vart och ett av de enskilda brotten. En modell av detta slag är jämförelsevis tydlig, lättillämpad och förutsebar och kan därmed förväntas främja en enhetlig rättstillämpning. Emellertid riskerar den att leda till en mekanisk straffmätning och befästa tanken på att det ges mängdrabatter. Om kvotdelarna tillåts avta (modell 1) kommer dessutom den nuvarande problematiken med att tillkommande brott till slut inte får någon inverkan på det totala straffet att kvarstå, i vart fall när det gäller mindre allvarliga och medelsvåra brott. Med andra ord kommer straffmaximum i dessa fall praktiskt taget aldrig uppnås. Utgår man i stället från en modell med fasta kvotdelar (modell 2) inställer sig frågan vilket andelstal som kan vara lämpligt. Om straffvärdet för tillkommande brott beaktas i mer begränsad utsträckning, exempelvis med en tredjedel eller mindre, blir resultatet en straffflindring i förhållande till dagens praxis på lägre och

måttliga straffnivåer. Om tillkommande brott ges ett större genomslag kommer straffet att slå i taket alltför tidigt, med följderna att efterkommande brott lämnas ostraffade och att brottslighet av avsevärt olika svårhet i många fall kommer att bestraffas likvärdigt. Inget av dessa resultat framstår som tillfredsställande.

En modell som går ut på att straffvärdet bestäms med utgångspunkt i brottslighetens samlade innebörd och verkningar skulle möjliggöra en mer flexibel och nyanserad straffmätning (modell 3). Å andra sidan skulle en sådan modell vara svårtillämpad – särskilt när det rör sig om en serie olikartade brott – och den riskerar därför att leda till en oenhetlig rättstillämpning. Det senare kan även befaras med en modell som förskjuter aspirationsprincipens tillämpning från straffvärdebedömningen till den efterföljande straffmätningen (modell 4). En sådan modell har dessutom sämre potential än övriga att tillgodose intresset av relativ proportionalitet. När det gäller båda de två sistnämnda modellerna är det därtill svårt att förutse på vilket sätt och i vilken mån dessa kommer att innebära en skärpning i förhållande till dagens praxis.

De nackdelar som berörts ovan är av sådant slag att ingen av de presenterade modellerna framstår som alltigenom lämplig i sin renoform. En mer framkomlig väg kan vara att kombinera en modell som utgår ifrån brottslighetens samlade innebörd och verkningar med en kvotdelsbaserad lösning.

En kombinerad modell bör ta sin utgångspunkt i modell 2 som innebär att varje tillkommande brott ska beaktas på ett likformigt sätt

Enligt nuvarande praxis för bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet läggs till hela straffvärdet av det allvarigaste brottet en fallande andel av straffvärdet av vart och ett av de övriga brotten. När det samlade straffvärdet av ett fåtal brott ska bedömas leder denna ordning normalt sett till ett ganska rimligt resultat. De tillkommande brotten, utöver det allvarigaste, får ett påtagligt genomslag vid bedömningen.

Det är framför allt när det sammantagna straffvärdet för ett stort antal brott ska bedömas som den nuvarande ordningen kan kritiseras. Andelarna minskar då på ett sådant sätt att straffvärdet för varje tillkommande brott ganska snart inte får något genomslag alls. Detta leder också till att det sammantagna straffvärdet, även när det

handlar om många brott, stannar långt under maximistrafvet som därmed i stort sett aldrig tillämpas.

En ny ordning för att bedöma straffvärdet vid flerfaldig brottslighet bör därför ta sin utgångspunkt i den ovan beskrivna modell 2, som innebär att varje tillkommande brott ska beaktas på ett likformigt sätt. Samma andel av det tillkommande brottets straffvärde bör alltså läggas till det samlade straffvärdet oavsett om det är fråga om brott nummer två eller brott nummer åtta i en serie. Av skäl som vi återkommer till nedan bör andelstalet dock vara större vid låga och måttliga straffvärden än vid höga.

Att enbart tillämpa en sådan ordning skulle emellertid kunna leda till mycket höga straffvärden när ett stort antal brott ska bedömas samtidigt. I vissa situationer skulle det komma i konflikt med proportionalitetsprincipen genom att straffvärdet blev väsentligt högre än om gärningspersonen hade orsakat en påtagligt allvarigare skada, kränkning eller fara genom en enda gärning. En sådan tillämpning skulle också leda till att maximistrafvet ganska snart uppnås, varefter det inte längre är möjligt att beakta ytterligare brottslighet.

En modell där en lika andel av straffvärdet för varje tillkommande brott beaktas vid bedömningen av det samlade straffvärdet bör därför förses med en begränsning som innebär att straffvärdet inte ska anses högre än vad en sammantagen bedömning enligt den tidigare beskrivna modell 3 ger vid handen. Detta innebär att en kontroll alltid ska göras av att det samlade straffvärdet inte blir högre än vad som hade blivit fallet om den sammantagna skadan, kränkningen eller faran som gärningarna medfört hade framkallats genom en enda gärning, med beaktande även av gärningsmannens avsikter, insikter och motiv samt, i förekommande fall, sådana omständigheter som anges i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken.

Genom att kombinera modell 2 och 3 på detta sätt – och dessutom tillämpa olika andelstal beroende på straffnivå – kan en rimlig balans uppnås mellan de motstående intressen som straffmätningen av flerfaldig brottslighet inbegriper. En sådan ordning skulle således främja en enhetlig rättstillämpning, men samtidigt ge utrymme för en nyanserad straffmätning. Vidare skulle den leda till en generell skärpning av straffen för de allvarligaste brotten samt ge varje tillkommande brott – oavsett svårhet – en reell inverkan på det samlade straffet, utan att urholka systemets relativa proportionalitet. Vi förordar därför en sådan lösning.

Närmare om bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde utifrån andelar av de olika brotten straffvärde

Liksom enligt den nuvarande ordningen bör utgångspunkten för bedömningen av straffvärdet för flerfaldig brottslighet vara straffvärdet av det allvarligaste brottet. Till detta läggs andelar av straffvärdet för den tillkommande brottsligheten. Enligt den nu föreslagna modellen ska andelen vara lika för samtliga tillkommande brott.

Såsom vi har beskrivit i avsnitt 5.6.2 tillämpas för närvarande olika andelstal vid beräkningen beroende på hur högt straffvärdet är för det allvarligaste brottet. Har detta brott ett straffvärde som inte överstiger ett år och sex månader adderas halva straffvärdet av det första tillkommande brottet. Är straffvärdet högre tillämpas i stället en tredjedel. Skillnaden är motiverad av att det vid lindrigare brottslighet är möjligt att addera straffvärdena av betydligt fler brott utan att nå straffmaximum.

På liknande sätt bör olika andelstal kunna tillämpas vid bedömningen av det samlade straffvärdet enligt den nu föreslagna ordningen. Det kan då vara lämpligt att utgå från nuvarande praxis så att det till straffvärdet av det allvarligaste brottet läggs hälften av straffvärdet av de tillkommande brotten på låga och måttliga straffnivåer och en tredjedel av straffvärdet av de tillkommande brotten på höga nivåer. Till skillnad från vad som är brukligt enligt den nuvarande ordningen bör straffvärdet av det allvarligaste brottet dock inte vara ensamt styrande för vilket andelstal som tillämpas. Om straffvärdet av det allvarligaste brottet överstiger fängelse i ett och ett halvt år – medan straffvärdena av övriga brott ligger på lägre nivå – kan de senare i allmänhet mycket väl beaktas till hälften utan att den tillgängliga straffskalan riskerar att tas i anspråk alltför snabbt. Det är således främst när flera av de brott som föreligger till bedömning har straffvärden som sedda var för sig motsvarar fängelse i ett och ett halvt år som det kan finnas skäl att gå ner till en tredjedel. Detsamma kan vara befogat när ett färre antal brott i den aktuella brottsserien når upp till det angivna straffvärdet om dessa är mycket allvarliga.

Detta tillvägagångssätt för att bedöma straffvärdet av flerfaldig brottslighet av mindre och måttlig svårhet överensstämmer med det som enligt riksåklagarens riktlinjer ska tillämpas vid beräkningen av antalet dagsböter för flerfaldig bötesbrottslighet (se avsnitt 5.6.2). När det gäller metoden för att bedöma straffvärdet för allvarligare

flerfaldig brottslighet har vårt förslag likheter med den praxis som gäller i Finland (se avsnitt 6.3.5).

Förslaget innebär att straffvärdet för två brott i de flesta fall kommer att bestämmas på samma sätt som i dag medan det oftast skulle bli strängare från och med det tredje eller fjärde brottet. När det samlade straffvärdet för ett stort antal brott ska bedömas blir skärpningen påtaglig sedd i förhållande till nuvarande praxis.

Som ett exempel på hur modellen kan falla ut kan nämnas att elva fall av stöld, som var och en har ett straffvärde om en månads fängelse, skulle leda till ett straffvärde för den samlade brottsligheten om fängelse i sex månader, vilket motsvarar minimistraflet för grov stöld. Ytterligare tolv sådana stölder skulle leda till ett straffvärde om ett års fängelse.

Om man ändrar exemplet till att avse inbrottsstöld, som har ett minimistraflet om ett års fängelse, skulle fem sådana stölder föranleda ett samlat straffvärde om tre års fängelse. För att nå upp till maximistraflet, som vid flerfaldig brottslighet uppgår till åtta års fängelse, skulle det krävas 15 inbrottsstölder.

I de fall där flera av brotten har ett högre straffvärde än fängelse i ett år och sex månader skulle alltså andelsberäkningen utgå från en tredjedel av straffvärdet av varje tillkommande brott. För våldtäkt, vars minimistraflet uppgår till fängelse i tre år, skulle detta innebära att fyra brott som motsvarar minimistraflet skulle föranleda ett samlat straffvärde om sex års fängelse. Detta kan jämföras med minimistraflet för grov våldtäkt som är fängelse i fem år. Det högsta straffet för våldtäkt skulle med vårt förslag till ändring av 26 kap. 2 § brottsbalken vara fängelse i tio år. Detta skulle uppnås när det gemensamma straffet för åtta våldtäkter ska bedömas.

De angivna exemplen visar att den föreslagna ordningen leder till en mycket påtagligt skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Samtidigt kan konstateras att modellen, särskilt när den ska tillämpas på flera fall av relativt allvarlig brottslighet, ganska snabbt leder till att maximistraflet för den aktuella brottstypen med de tillägg som följer av 26 kap. 2 § brottsbalken uppnås. Detta gäller även när våra förslag till utvidgning av den bestämmelsen har beaktats.

När maximistraflet väl har uppnåtts kan inte ytterligare tillkommande brott beaktas vid straffmätningen. Samhället kan då inte kommunicera det klander som ligger i dessa. Det finns därmed ett intresse av att maximistraflet – även om det bör användas – inte tas i

anspråk alltför ofta. Det finns också andra situationer där den relativa proportionaliteten i straffsystemet skulle sättas åt sidan om modellen tillämpades fullt ut, nämligen om det gemensamma straffvärdet för flera brott skulle överstiga straffvärdet för ett enskilt brott som typiskt sett medför en påtagligt mycket större skada, kränkning eller fara jämfört med vad brotten tillsammans framkallat.

Det nu sagda talar för att tillämpningen av den föreslagna modellen bör kompletteras med en proportionalitetsbedömning utifrån en samlad värdering av brottslighetens allvar.

Bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde utifrån den sammantagna skadan, kränkningen eller faran

När brottsligheten värderas utifrån en samlad bedömning bör utgångspunkten vara den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit. Inom ramen för den straffskala som enligt 26 kap. 2 § brottsbalken gäller i det aktuella fallet, kommer bedömningen därmed att rikta in sig mot brottslighetens samlade innebörd och verkningar, i stället för att ta avstamp i straffvärdet för varje enskilt brott. Om något av brotten klart urskiljer sig som det allvarligaste, är det emellertid naturligt att straffvärdet för det brottet läggs till grund för bedömningen. Detta får sedan förhöjas med hänsyn till hur tillkommande brott förstärker allvaret i det brottsliga förfarandet. Rör det sig i stället om flera brott av någorlunda likartat allvar blir det i än högre grad fråga om en samlad bedömning.

Om skadan, kränkningen eller faran är jämförbar med den som kan uppkomma genom ett enskilt allvarligare brott bör straffvärdet för ett sådant brott tjäna som en utgångspunkt för bedömningen. Detta innebär att straffvärdebedömningen – inom de ramar som den tillämpliga straffskalan sätter – kan riktas in mot vad gärningspersonen faktiskt har gjort, snarare än på hur många brott han eller hon i rättslig mening anses ha begått. Exempelvis bör den som vid fem tillfällen smugglat in 1 000 gram narkotika av visst slag till Sverige – om inga andra faktorer än sorten och mängden narkotika påverkar bedömningen – som utgångspunkt bestraffas likvärdigt med den som fört in 5 000 gram narkotika av det aktuella slaget vid ett och samma tillfälle. Likaså bör den som genom ett flertal oriktiga skattedeclarationer har undandragit 500 000 kronor i skatt bestraffas i princip lika

strängt som den som genom en enda deklARATION undandragit samma belopp.

Som de nyssnämnda exemplen illustrerar kommer en viss skada, kränkning eller fara enligt denna metod som regel att värderas på samma sätt oavsett om denna uppkommit genom ett brott eller flera. Detta kan dock inte gälla undantagslöst. Exempelvis bör den som vid ett stort antal tillfällen innehaft en liten mängd narkotika för eget bruk kanske inte straffas lika strängt som den som innehaft den sammanlagda mängden narkotika vid ett och samma tillfälle. I det senare fallet, men inte i det förra, kan nämligen syftet ofta antas ha varit att sprida partiet vidare. Avsikten är således inte att kvantitativa faktorer ska väga tyngre än de kvalitativa. Liksom hittills är således omständigheter såsom gärningarnas farlighet och karaktär samt hur och i vilket sammanhang de begåtts, väl så viktiga.

Det är de objektiva omständigheterna vid brotten som bildar utgångspunkten för bedömningen, men liksom vid värderingen av enkel brottslighet måste även de subjektiva omständigheterna beaktas. Således ska vad den tilltalade insett eller borde ha insett om skadan, kränkningen och faran samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft också vägas in. Dessa faktorer kan ibland vara oberoende av antalet brott och bör då kunna beaktas gemensamt för dessa. Att den tilltalade har stått fast i sitt uppsåt över tid kan då, men behöver inte, påverka straffvärdet i skärpande riktning.

Även de förmildrande respektive försvårande omständigheter som anges i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken är ibland brottsgemensamma och kan då med fördel tillämpas i förhållande till hela det brottsliga förfarandet.

Domstolen måste alltid pröva om det straffvärde som en andelsberäkning lett fram till svarar mot den sammantagna skadan, kränkningen eller faran, men som framgår av de ovan angivna exemplen är en sådan bedömning lättare att göra i fråga om brottslighet som är tydligt kvantifierbar. Hit hör bl.a. narkotikabrott och olika typer av förmögensbrott, i vart fall om de riktar sig mot samma målsägande. Även smugglingsbrott, förfalskningsbrott och ekonomisk brottslighet är exempel på brottslighet av sådant slag.

Gemensamt för de nu uppräknade brottstyperna är att dessa sällan innefattar någon kränkning av en enskild person. Straffvärdet styrs i stället av den ekonomiska skada som brotten orsakar eller, som vid narkotikabrott, den fara för liv och hälsa som spridningen av nar-

kotika i samhället medför. Sådan skada eller fara ges normalt sett avtagande betydelse vid bedömningen av straffvärdet av ett enskilt brott. Således leder inte befattning med en dubbelt så stor mängd narkotika till ett fördubblat straffvärde enligt de tabeller för straffvärdebedömning som används i den praktiska rättstillämpningen, åtminstone inte på de lite högre nivåerna. På motsvarande sätt uppgår straffvärdet av ett bedrägeri avseende ett mycket stort penningbelopp bara till en bråkdel av det sammanlagda straffvärdet av ett flertal mindre allvarliga bedrägerier som sammantagna avser ett lika stort belopp.

För att uppnå relativ proportionalitet bör vid dessa typer av brott principen om den kvantitativa skadans eller farans avtagande betydelse tillämpas även vid bedömningen av straffvärdet av flerfaldig brottslighet. Till viss del ligger sådana hänsyn redan inbyggda i den initiala bedömningen genom att endast en andel av de tillkommande brottslighetens straffvärde läggs till straffvärdet av det allvarligaste brottet. Särskilt vid värderingen av ett stort antal brott kan emellertid en sammantagen bedömning ge skäl att avvika från andelsberäkningens resultat.

Annorlunda förhåller det sig vid bedömningen av flerfaldig brottslighet som har ett starkt inslag av kränkning av en enskild person. Det kan handla om misshandel eller sexualbrott såväl som inbrottsstöld eller rån. Varje nytt sådant brott innebär en ny allvarlig kränkning av ett brottsoffer oavsett om det riktar sig mot samma målsägande som de tidigare brotten eller mot någon annan. Därför finns inte samma skäl att låta betydelsen av brottslighetens skada, kränkning eller fara efter hand avta. I stället bör varje tillkommande brott få genomslag vid straffvärdebedömning så långt detta är möjligt inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Detta ligger också i linje med andra meningens i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, enligt vilken det vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Som redan framgått måste dock även i dessa fall en samlad bedömning göras. Här kan det vara lämpligt att göra en jämförelse med straffvärdet för ett brott av en högre grad eller en närliggande brottsyp av allvarligare slag. Om någon t.ex. har gjort sig skyldig till flera fall av rån och andelsberäkningen leder till ett straffvärde som är högre än minimistraffet för grovt rån bör således en jämförelse göras

med den skada, kränkning och fara som ett sådant brott typiskt sett medför. Endast om den sammantagna verkan av den flerfaldiga brottsligheten kan anses nå upp till denna nivå bör straffvärdet anses vara jämförbart.

På motsvarande sätt måste en samlad bedömning av brottslighetens allvar göras innan maximistraflet för den aktuella brottstypen, med de tillägg som följer av 26 kap. 2 § brottsbalken, tillämpas. Som vi tidigare har angett skulle en ren andelsberäkning enligt den modell som vi förordar leda till att maximistraflet uppnås tämligen snabbt vid bedömningen av flerfaldig brottslighet av mycket allvarligt slag, exempelvis grov våldtäkt, grovt rån och synnerligen grov misshandel. Det blir därvid viktigt att vid en samlad bedömning, och med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, ta ställning till om brottslighetens sammantagna straffvärde når upp till denna nivå.

Maximistraflet bör tillämpas oftare än i dag

Enligt vår mening bör en skärpt syn på flerfaldig brottslighet komma till uttryck också genom att maximistraflet kommer till användning i betydligt större utsträckning än i dag när fråga är om upprepade brott avseende mycket allvarlig kränkning av person. Som exempel kan nämnas fall när någon under lång tid har gjort sig skyldig till upprepade allvarliga fall av misshandel eller sexuella övergrepp mot en närstående, vilket har lett till att denne brutits ned och inte kunnat ta sig ut situationen. Ett annat exempel kan vara att någon har gjort sig skyldig till ett antal överfallsvåldtäkter som var och en har ett mycket högt straffvärde. Visserligen leder detta till att det i andra fall som avser än fler eller än allvarligare kränkningar inte är möjligt att markera detta genom ett ytterligare skärpt straff. Att alltid reservera ett visst utrymme inom straffskalan för brottslighet som kan tänkas vara än allvarligare skulle emellertid leda till att maximistraflet för de brott som saknar livstids fängelse i straffskalan aldrig utnyttjades. Det skulle i sin tur innebära att straffskalorna i praktiken krymptes och därmed minska möjligheterna till en nyanserad straffmätning av de fall som i praktiken faktiskt förekommer.

Tillämpningen måste anpassas till den konkreta situationen

I många fall där straffvärdet för flerfaldig brottslighet ska bedömas är brottligheten av helt olikartat slag. Det kan t.ex. handla om att någon ska dömas för flera fall av misshandel och samtidigt för ett antal narkotikabrott och något förmögenhetsbrott. I de flesta sådana fall bör resultatet av den initiala bedömningen av straffvärdet utifrån andelar av de enskilda brottens straffvärden vara vägledande. Även då måste emellertid en samlad bedömning göras som en kontroll av att straffvärdet ligger på en rimlig nivå.

Det kan ibland vara så att allvaret i de olika brott som föreligger till samtidig prövning skiljer sig mycket åt. Om någon till exempel har gjort sig skyldig till ett fall av synnerligen grov misshandel med ett straffvärde på fängelse i sex år och därutöver ett narkotikabrott med ett straffvärde på någon månads fängelse får det sistnämnda brottet normalt inte någon inverkan på det slutliga straffet. Det beror på att det vid högre straffvärden är svårt att fastställa straffvärdet med en sådan precision att det är lämpligt att använda sig av annat än hela årtal för straffmätningen. Ett tillkommande brott med ett straffvärde om enbart någon månads fängelse kan därvid inte komma till uttryck vid den slutliga straffmätningen. (Jfr vad som anförs i avsnitt 7.4.3 och 7.9.)

Detta behöver dock inte betyda att det tillkommande brottet saknar betydelse. Om det vid bedömningen av straffvärdet för det allvarigare brottet funnits omständigheter som talar för att det borde åsättas ett ännu högre straffvärde kan det tillkommande brottet leda till att bedömningen väger över så att straffet sätts till en nivå högre. Vårt förslag syftar inte till att medföra någon ändring av denna ordning. Även framledes bör de etablerade s.k. straffmätningstationerna användas.

I vissa fall kan det allvarligaste brottet, även om straffvärdet är begränsat i det konkreta fallet, ha en straffskala som sträcker sig mycket högt. Om den tilltalade därutöver har gjort sig skyldig till ett stort antal brott av annat slag vore det inte alltid rimligt att låta det högre maximistraffet vara styrande för hur strängt det gemensamma straffet kan bli. Som ett exempel kan nämnas det fallet att någon har begått ett olaga frihetsberövande med ett straffvärde om ett års fängelse och därutöver ett mycket stort antal bedrägerier av normalgraden. Om de senare brotten är tillräckligt många skulle det

samlade straffvärdet i ett sådant fall teoretiskt sett kunna bli 16 års fängelse. Det beror på att straffskalan för olaga frihetsberövande sträcker sig ända upp till tio års fängelse och att det därutöver enligt vårt förslag till ändring av 26 kap. 2 § brottsbalken skulle vara möjligt att lägga på ytterligare sex års fängelse. En sådan rättstillämpning vore emellertid inte förenlig med proportionalitetsprincipen. Vid bedömningen av det samlade straffvärdet för ett mycket stort antal brott bör hänsyn tas till maximistraffet för just dessa brott, även om den tilltalade också har begått något enstaka brott av allvarligare slag.

Det ska särskilt beaktas om det föreligger ett samband mellan brotten

I fall där det finns ett samband mellan brotten bör detta beaktas särskilt vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. Beroende på situationen kan sambandet medföra att det samlade straffvärdet bedöms vara högre eller lägre än annars. Om brottsligheten har utövats systematiskt bör detta som regel beaktas i skärpande riktning (se vidare avsnitt 7.6.2). Detsamma kan ibland gälla när upprepade kränkningar har riktats mot samma person (se vidare avsnitt 7.6.3).

Den nu föreslagna modellen för bedömning av straffvärdet genom att till straffvärdet av det allvarligaste brottet lägga en icke avtagande andel av straffvärdena för tillkommande brott leder i sig till väsentligt högre straffvärden vid systematisk brottslighet eller vid brottslighet som har upprepats vid ett stort antal tillfällen mot samma målsägande. Det torde i dessa fall sällan finnas anledning att öka straffvärdet ytterligare därutöver. Å andra sidan bör en sammantagen bedömning inte heller göra att straffvärdet ska anses vara väsentligt mycket lägre. Sambandet mellan brotten bör i de nu beskrivna situationerna alltså beaktas på det sättet att det minskar skälen för att efter en sammantagen bedömning reducera det straffvärde som andelsberäkningen gett vid handen.

En situation där sambandet mellan brotten kan ge skäl för att mildra den samlade brottslighetens straffvärde vid en sammantagen bedömning är när ett eller flera brott ingår som ett led i ett annat, eller olika straffbud annars har överträtts inom ramen för ett och samma händelseförlopp. I sådana fall kan en viss del av brottsligheten många gånger konsumeras såsom subsidiär till eller medbestraffad

med huvudbrottet. Men när domstolen dömer enligt två eller flera straffbud, måste beaktas att det kan finnas straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för brotten, och därför riskerar att få ett oproportionerligt stort genomslag, om den samlade brottslighetens straffvärde bestäms utifrån en andelsberäkning av straffvärdena för de enskilda brotten. Vid en bedömning med utgångspunkt i den sammantagna skadan, kränkningen eller faran kan en sådan övervärdering undvikas. (Se vidare avsnitt 7.6.4.)

Den lagtekniska utformningen

Av 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken framgår att straff ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Denna bestämmelse, som alltså gäller för straffmätningen av både enstaka brott och flerfaldig brottslighet, bör kvarstå oförändrad.

I paragrafens andra stycket anges närmare hur straffvärdet ska bestämmas för ”gärningen”. Enligt sin ordalydelse tar bestämmelsen alltså enbart sikte på hur straffvärdet för en enskild gärning ska bedömas. Det kan ge intrycket att straffvärdet av flerfaldig brottslighet alltid ska fastställas med utgångspunkt i straffvärdet hos varje enskild gärning. Frågan hur bestämmelsen bör tolkas har behandlats närmare i avsnitt 7.2.4. Genom att föra in orden ”eller gärningarna sammantagna” i bestämmelsen klargörs att det är den sammantagna skadan, kränkningen eller faran av samtliga gärningar som ska läggas till grund för bedömningen när straffvärdet av flerfaldig brottslighet bestäms.

Som en följd av den nyssnämnda ändringen bör ordet ”gärningen” i andra meningen i andra stycket ändras till den obestämda formen ”en gärning”. Det medför att andra meningen blir tillämplig vid bedömningen både av en ensam gärning som inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person och när en av flera eller samtliga gärningar har sådan karaktär.

Ändringarna i andra stycket innebär en förändring på så sätt att bedömningen av straffvärdet av flerfaldig brottslighet ska ske utifrån en sammantagen värdering av den skada, kränkning eller fara som gärningarna medfört. Det betyder att nuvarande praxis som utgår

från kvotdelar av straffvärdet av var och en av gärningarna blir överspelad.

Därtill bör, i ett nytt tredje stycke i paragrafen, införas en hjälpregel för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde som medger att detta bestäms genom att till straffvärdet av det allvarligaste brottet lägga andelar av de tillkommande brottsens straffvärden. Enligt den nu föreslagna modellen ska andelen vara lika för samtliga tillkommande brott. Det innebär att resultatet blir detsamma oavsett om man till straffvärdet för det svåraste brott lägger en viss andel av straffvärdet för vart och ett av de tillkommande brotten eller om man först summerar hela straffvärdet för samtliga tillkommande brott och sedan lägger en andel därav till straffvärdet för det allvarligaste brottet. Det senare tillvägagångssättet torde vara det enklaste och lagtexten bör därför utformas så att den återger detta. Bestämmelsen bör följaktligen formuleras så att rätten vid flerfaldig brottslighet får till straffvärdet av det allvarligaste brottet lägga en andel av de övriga brottsens sammanlagda straffvärden. Av ett sådant uttryckssätt följer också att det inte är möjligt att använda olika (fallande) andelstal för de brott som prövningen avser.

Bestämmelsen bör vidare förses med en begränsningsregel av innebörd att den samlade brottslighetens straffvärde dock inte ska anses vara högre än vad som följer av en sammantagen bedömning enligt andra stycket.

Om det redan på förhand står klart att en samlad bedömning av brottslighetens straffvärde är det lämpligaste sättet att bedöma straffvärdet behöver hjälpregeln inte tillämpas. Det framgår av ordet ”får” i bestämmelsen som alltså innebär att den är fakultativ. Den samlade bedömningen är däremot obligatorisk som en kontroll av att hjälpregeln inte leder till ett orimligt resultat.

Sammanfattning av förslagets innebörd

Sammanfattningsvis innebär vårt förslag att straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas enligt följande.

- Utgångspunkten är att straffvärdet ska bestämmas genom en samlad bedömning utifrån den sammantagna skada, kränkning och fara som brottsligheten medfört. Vid bedömningen ska även beaktas vad den tilltalade insett eller bort inse om skadan, kränkning

eller faran samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Hänsyn ska även tas till sådana omständigheter som anges i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken.

- Rätten får dock använda en hjälpregel för bedömningen. Denna innebär att den samlade brottslighetens straffvärde ska anses motsvara straffvärdet för det allvarligaste brottet med tillägg av en andel av de sammanlagda straffvärdena av de resterande brotten, upp till det högsta straffet enligt den gemensamma straffskalan.
- Den andel som läggs till straffvärdet av det allvarligaste brottet bör som huvudregel vara hälften av det sammanlagda straffvärdet av de tillkommande brotten. Om flera av de tillkommande brotten har ett straffvärde som överstiger fängelse i ett och ett halvt år – eller när straffnivån i annat fall är särskilt hög – bör i stället andelen en tredjedel användas.
- Straffvärdet ska dock inte anses vara högre än vad en samlad bedömning ger vid handen. Det innebär bland annat att flera brott som regel inte ska bestraffas påtagligt strängare än om motsvarande skada, kränkning eller fara hade orsakats genom ett enskilt brott.
- Om det redan på förhand står klart att en samlad bedömning av brottslighetens straffvärde är det lämpligaste sättet att bedöma straffvärdet behöver hjälpregeln inte tillämpas. Den samlade bedömningen är däremot obligatorisk som en kontroll av att hjälpregeln inte leder till ett orimligt resultat.
- Maximistraffet ska dock kunna användas vid flerfaldig brottslighet som avser ett stort antal brott, även om det är tänkbart med fall som omfattar ännu fler brott.

En skärpt syn på flerfaldig brottslighet i enlighet med förslaget innebär således att varje tillkommande brott får ett större genomslag vid bedömningen av straffvärdet än vad som är fallet i dag. Detta gäller synnerhet när fråga är om brottslighet som innefattar en allvarlig kränkning av ett eller flera brottsoffer. Därigenom markerar den föreslagna ordningen på ett tydligare sätt allvaret i brottslighet som riktar sig mot någons fysiska eller sexuella integritet. Sådan brottslighet ingår inte sällan som ett led i mäns våld mot kvinnor. Förslaget kan därför ses om en skärpt reaktion mot sådan brottslighet.

Genom att det alltid också ska göras en samlad bedömning av straffvärdet tillgodes intresset av relativ proportionalitet i straffsystemet. Allvarligare brottslighet ska således leda till strängare reaktion än lindrigare brottslighet oavsett om brottsligheten har begåtts genom en eller flera gärningar.

Vidare skapar en ökad tillämpning av maximistraffen vid flerfaldig brottslighet ett större utrymme för en nyanserad straffmätning med utnyttjande av hela den tillämpliga straffskalan.

Den förslagna hjälpregeln för att bedöma straffvärdet skapar också förutsättningar för en tämligen enhetlig och förutsebar straffvärdebedömning i merparten av de fall där flera brott lagförs i ett och samma mål.

Vi återkommer i kapitel 11 angående ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag.

7.8 Hanteringen av flerfaldig bötesbrottslighet

7.8.1 Inledning

Vi har i det föregående behandlat frågor om den gemensamma straffskalans utformning och principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet beträffande brott som ligger på fängelsenivå. I det följande diskuterar vi, i enlighet med uppdraget enligt våra direktiv, motsvarande frågor när det gäller brott på bötesnivå.

Direktiven ger beträffande bötesbrottslighet inte några andra utgångspunkter än de som angetts i fråga om allvarligare brottslighet. Utgångspunkten kommer således även här att vara att det ska bestämmas en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten samt att principerna om proportionalitet och ekvivalens ska upprätthållas. Detta innebär bl.a. att vi inte kommer att överväga förändringar som går ut på att vidga möjligheterna att döma till böter vid sidan av andra påföljder. Andra utgångspunkter enligt direktiven är, som nämnts tidigare, att reglerna ska vara tydliga, väl avgränsade och lätta att tillämpa. Dessa premisser är inte minst av vikt när det gäller bötesbrottslighet, eftersom det då vanligen är fråga om brott av mängdkaraktär som ställer stora krav på att handläggning kan ske på ett enkelt och effektivt sätt.

Slutligen kommer övervägandena primärt att ta sikte på dagsböter, som är den vanligaste bötesformen. Penningböter, som framför allt används vid trafikförseelser, och normerande böter, som i dag endast är föreskrivet för ett mycket begränsat antal brott, kommer alltså inte att behandlas särskilt. Det bör dock noteras att det som sägs i avsnitt 7.8.5 om straffmätningen av dagsböter i princip gäller på motsvarande sätt när straffet mäts ut i penningböter.

7.8.2 Den nuvarande ordningen

Böter får användas som gemensamt straff för flera brott om böter kan följa på vart och ett av brotten. Ett gemensamt bötesstraff döms normalt ut i dagsböter. Liksom när fängelse används som gemensamt straff tillämpas i dessa fall en förhöjd straffskala. Således får antalet dagsböter vid enstaka brott bestämmas till högst 150, medan det vid flerfaldig brottslighet får bestämmas till högst 200. Varje dagsbot kan fastställas till minst 50 och högst 1 000 kronor. (Se 25 kap. 2, 5 och 6 §§ brottsbalken.) Reglerna om böter som gemensamt straff och om straffskalan för ett sådant straff har behandlats närmare i avsnitt 5.6.1.

Den grundläggande bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken om straffvärdet som utgångspunkt för straffmätningen gäller även i fråga om bötesbrottslighet. Grundtanken är alltså att straffet ska stå i proportion till brottslighetens allvar. Tillsammans med den ovan beskrivna utformningen av den gemensamma straffskalan innebär det att asperationsprincipen tillämpas även vid flerfaldig brottslighet på bötesnivå. Asperationen sker här emellertid efter en enklare – och för den tilltalade mindre generös – modell än vid brott på fängelsenivå. I stället för att tillkommande brott ges ett efter hand allt mindre genomslag, tillämpas normalt en modell enligt vilket antalet dagsböter för det grövsta brottet ökas med 50 procent av det sammanlagda antalet dagsböter för övriga brott. Skillnaden motiveras av att proportionalitetskravet, med den jämförelsevis lindriga straffsanktion som bötesstraffet innebär, kan upprätthållas även med en mindre grad av asperation. Framför allt när det rör sig om ett stort antal bötesbrott ser man i praxis dock exempel på att den samlade brottsligheten åsätts ett lägre straffvärde än vad som följer av 50-procentsmodellen (se t.ex. rättsfallet NJA 2014 s. 59, till vilket vi återkommer

nedan). Principerna för straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet har beskrivits mer utförligt i avsnitt 5.6.2.

En särskild fråga är hur domstolen bör förfara när den gemensamma böteskalan, med tillämpning av 50-procentsmodellen, inte ger utrymme för att beakta varje tillkommande brott. Kan straffvärdet då stiga till fängelsenivå?

Några vägledande avgöranden som närmare behandlar denna fråga står inte att finna och den har även behandlats ganska sparsamt i doktrinen.⁴¹ Situationen är inte heller särskilt reglerad i brottsbalken. Det finns dock inga legala hinder mot en sådan övergång förutsatt, givetvis, att åtminstone något av brotten har fängelse i straffskalan. Tvärtom kan bestämmelsen i nuvarande 26 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken, som reglerar hur ett bötesstraff ska beaktas när fängelse används som gemensamt straff, sägas ge stöd för en sådan tillämpning. Det står också klart att det i praxis förekommer att det för upprepade bötesbrott döms till fängelse eller en påföljd som ersätter fängelse, om än i mycket begränsad utsträckning.⁴² Rättstillämpningen kan därmed sägas ligga i linje med den syn som uttryckts i doktrinen, nämligen att det visserligen är möjligt att växla upp från böter till en strängare påföljd på grund av att det rör sig om flerbrottslighet, men att presumptionen är stark mot en sådan uppväxling.⁴³

I detta sammanhang kan också rättsfallet NJA 2014 s. 59 nämnas, där påföljden för 51 fall av fildelning, som vardera hade ett straffvärde på 50 dagsböter eller något högre, bestämdes till 180 dagsböter. Trots att straffvärdet, med tillämpning av 50-procentsmodellen, rent teoretiskt skulle ha mångdubbelt överstigit bötesmaximum stannade HD således vid ett bötesstraff. Ett exempel från HD:s praxis på när straffvärdet av flera bötesbrott i stället hamnade på fängelsenivå ger rättsfallet NJA 2020 s. 344 som gällde upprepade penningtvättsförseelser. HD uttalade att påföljden vid penningtvättsförseelse normalt kan stanna vid dagsböter, men att ett sådant straff inte kunde anses tillräcklig i det aktuella fallet med hänsyn till att det rörde sig om nio fall avseende relativt betydande belopp. Påföljden bestämdes därför till villkorlig dom i förening med 50 dagsböter. I målet var påföljdsbestämningen inte någon prejudikatfråga och bedömningen

⁴¹ Frågan behandlas dock i Borgeke & Forsgren på s. 208. I den nyligen utgivna Vänbok till Martin Borgeke, Jure Förlag, Stockholm 2022, diskuteras frågan också mer utförligt av Catharina Månsson på s. 131 ff.

⁴² Jfr Månsson, s. 132 f.

⁴³ Se Borgeke och Forsgren, s. 208.

i denna del motiverades därför inte närmare. Hur de båda rättsfallen förhåller sig till varandra och i vilka situationer det på grund av flerfaldigheten kan finnas skäl att gå över från böter till fängelse framstår följaktligen som något oklart.

7.8.3 Kritiken mot den nuvarande ordningen och tidigare åtgärder

Den nuvarande ordningen för påföljdsbestämning av flerfaldig bötesbrottslighet har under senare år kritiserats inom ramen för lagstiftningsärenden som tagit sikte på åtgärder för att åstadkomma en snabbare lagföring av brott. Kritiken har i detta sammanhang varit i huvudsak tredelad.⁴⁴

För det första har framhållits att principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet bygger på att brottsligheten utreds och lagförs i ett sammanhang, vilket minskar förutsättningarna för en snabb lagföring av brottsaktiva personer. Särskilt när det gäller bötesbrottslighet, där skälen för asperationsprincipens tillämpning är mindre starka, har det därför ifrågasatts om inte andra principer bör gälla.

För det andra har det påpekats att den som har gjort sig skyldig till ett allvarigare brott, t.ex. ett rån, i princip utan risk för ytterligare bestraffning kan begå nya lindrigare brott, såsom trafikbrott och enklare tillgreppsbrott, fram till dess att dom meddelas. En sådan straffimmunitet som därmed uppstår träffar, enligt vad som vidare påtalats, särskilt de personer som frekvent begår nya brott och där ett ingripande är som mest angeläget. Den skapar även en bild av att samhället alltför sällan reagerar.

Slutligen, och för det tredje, har det ifrågasatts i vilken utsträckning bötesstraffet är ett effektivt medel mot personer som är väldigt brottsaktiva. Det har i det sammanhanget anförts att det kan finnas skäl att överväga hur upprepad bötesbrottslighet ska straffmätas på ett sätt som innebär att påföljden blir strängare än böter.

De nu berörda lagstiftningsärendena har lett fram till att det införts ett snabbförfarande för handläggningen av enkla brott samt vissa andra åtgärder för att åstadkomma en snabb lagföring.⁴⁵ Bland annat har möjligheterna till uppdelad handläggning av åtal och del-

⁴⁴ De invändningar mot den nuvarande ordningen som sammanfattas i det följande återfinns i Ds 2018:9 s. 231 ff. och SOU 2021:46 s. 347 ff. Se även avsnitt 5.7.4.

⁴⁵ Se prop. 2021/22:279.

dom utökats så att domstolen inte längre ska ta hänsyn till om den tilltalade skulle drabbas av en påtaglig nackdel i påföljdshänseende. Det är numera tillräckligt att en uppdelning är till fördel för handläggningen. Vidare har åklagarens möjligheter att utfärda strafföreläggande utökats så att detta kan ske även om personen i fråga också är misstänkt för andra brott. Ändringarna berör i hög grad bötesbrott, eftersom dessa i många fall kan bli föremål för snabbförfarande eller strafföreläggande.

Även om de angivna förändringarna har kritiserats för att de medför att den enskilde vid upprepade bötesbrott riskerar att mötas av en väsentligt strängare sanktion än om brotten hade bedömts vid ett tillfälle,⁴⁶ innebär de icke desto mindre att principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet inte längre kan sägas stå i vägen för en snabb lagföring. Genom en snabb lagföring och uppdelad handläggning kan vidare den situationen undvikas att någon som har gjort sig skyldig till ett allvarligare brott blir straffimmun mot lindrigare brott. De två förstnämnda invändningarna mot den nuvarande hanteringen av flerfaldig bötesbrottslighet har därmed till stor del förlorat i aktualitet. Den tredje frågan, dvs. i vilken mån upprepade brott som vart och ett endast föranleder böter bör kunna bestraffas med en strängare påföljd, återkommer vi till nedan. Först ska, mot bakgrund av vårt övergripande uppdrag att åstadkomma en skärpt syn på flerfaldig brottslighet, utformningen av den gemensamma bötesskalan diskuteras samt därefter vilka allmänna principer för den konkreta straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet som bör gälla.

7.8.4 En skärpning av straffskalan när böter används som gemensamt straff?

Bedömning: Den nuvarande straffskalan när böter används som gemensamt straff bör inte ändras.

⁴⁶ Se framför allt Lagrådets yttrande i bilaga 5 till prop. 2021/22:279.

Skälen för vår bedömning

De nuvarande nivåerna för antalet dagsböter som kan dömas ut fastställdes genom en lagändring 1991.⁴⁷ Då höjdes minimiantalet från en till 30 dagsböter, samtidigt som maximiantalet höjdes från 120 till 150 dagsböter vid enkel brottslighet och från 180 till 200 dagsböter vid flerfaldig brottslighet. Ändringen syftade närmast till att åstadkomma en rimligare relation mellan bötesformerna penningböter och dagsböter och föranleddes således inte av något generellt behov av att kunna döma till strängare bötesstraff än tidigare. Tvärtom framhölls att antalet dagsböter i den tidens praxis i stor utsträckning mättes ut i nedre delen av skalan.⁴⁸

Även i dag håller sig bötesstraffen i de flesta fall i straffskalans nedre delar och de övre delarna utnyttjas endast sällan. År 2021 låg inte mycket mer än 10 procent av de utdömda dagsbotsstraffen i intervallet 100–200 dagsböter.⁴⁹ Behovet av en skärpning av den gemensamma straffskalan för bötesbrott framstår därmed som begränsat. Som vi återkommer till i det följande är det vidare vår uppfattning att utgångspunkten vid den konkreta straffmätningen även fortsättningsvis bör vara att det till det högsta bötesstraffet läggs 50 procent av det sammanlagda antalet dagsböter för övriga brott. Inte heller våra ändringsförslag i denna del ger således skäl för en skärpning.

Utöver det begränsade behovet av en strängare straffskala när böter används som gemensamt straff finns även andra invändningar mot en sådan skärpning. Med de principer som gäller för att beräkna varje dagsbots storlek kan även en normalinkomsttagare som begår ett brott som föranleder ett högre antal dagsböter drabbas av bötesstraff som i kronor räknat är mycket kännbart. Det finns därmed en risk för att de högsta bötesstraffen skulle komma att framstå som mer ingripande än de kortaste fängelsestraffen och som avsevärt mer ingripande än de påföljder som kan användas i stället för fängelse, i första hand villkorlig dom eller skyddstillsyn.⁵⁰ En skärpning av den gemensamma böteskalan skulle således skapa ett snedvridet förhållande mellan bötesstraffet och de påföljder som formellt sett är att betrakta som strängare än böter. En ändring i den riktningen

⁴⁷ Se prop. 1990/91:68.

⁴⁸ A. prop. s. 108 ff.

⁴⁹ Brås Kriminalstatistik, Tabell 500. Bötespåföljder, efter huvudbrott samt böternas art och storlek, 2021. Det bör observeras att siffran även inkluderar lagföringar för enkel brottslighet.

⁵⁰ Jfr prop. 1997/98:96 s. 120.

riskerar dessutom att öka mängden obetalda böter och därmed även ärenden om förvandling av sådana böter till fängelse.⁵¹ Vill man åstadkomma strängare straff för omfattande bötesbrottslighet bör man därför hellre ge ökade förutsättningar för att vid straffmätningen övergå från bötes- till fängelsenivå än att höja straffmaximum i den gemensamma böteskalan. Vi återkommer till den sistnämnda frågan sedan vi behandlat vilka allmänna principer som bör gälla för straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet.

7.8.5 Straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet

Bedömning: Straffmätningen av flerfaldiga bötesbrott bör ske efter samma principer som brott på fängelsenivå, dvs. med utgångspunkt i den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit. Normalt bör till straffvärdet av det svåraste brottet (det högsta antalet dagsböter) läggas hälften av det sammanlagda antalet dagsböter för övriga brott. En sammantagen bedömning kan dock i undantagsfall ge skäl för ett lägre straffvärde än vad en sådan beräkning leder fram till.

Skälen för vår bedömning

Som redan framgått är de nuvarande bestämmelserna i 29 kap. 1 § brottsbalken inte bara tillämpliga vid straffmätningen av brott på fängelsenivå, utan också vid straffmätningen av bötesbrottslighet. Detta bör gälla även med de ändringar av paragrafen som vi föreslår (se avsnitt 7.7.6). Vare sig det rör sig om en eller flera gärningar finns det nämligen knappast skäl för att straffmäta sådan brottslighet på ett sätt som markant avviker från straffmätningen i andra fall, låt vara att graden av asperation inte nödvändigtvis behöver vara densamma som vid svårare brottslighet.

I enlighet med den modell för bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet som vi föreslår bör det således vara den sammantagna skadan, kränkningen eller faran som ligger till grund för bedömningen. Därutöver måste, liksom i andra fall, den tilltalades

⁵¹ Det kan i detta sammanhang noteras att möjligheterna att förvandla böter till fängelse nyligen har utvidgats, se prop. 2020/21:8.

insikter, avsikter och motiv beaktas. Detta innebär att domstolen även när den fastställer straffvärdet för flerfaldig bötesbrottslighet måste göra en värdering av brottslighetens samlade innebörd och verkningar. På de relativt sett låga straffnivåer som det här handlar om finns det emellertid sällan skäl att låta den kvantitativa skadan, faran eller kränkningen få en mer begränsad betydelse än vad som följer av den hjälpregel i paragrafens tredje stycke som vi föreslår. Normalt sett bör straffvärdet således anses motsvara det resultat som en tillämpning av den regeln leder fram till. Också intresset av en enhetlig rättstillämpning, liksom intresset av att sådan mängdbrottslighet som det här brukar röra sig om kan hanteras på ett enkelt och effektivt sätt, talar starkt för en sådan ordning.

Vid tillämpningen av hjälpregeln kan domstolen lämpligen utgå ifrån straffvärdet av det svåraste brottet (det högsta antalet dagsböter) och till detta lägga hälften av det sammanlagda antalet dagsböter för övriga brott. Detta överensstämmer med hur hjälpregeln, enligt vad vi anfört i avsnitt 7.7.6, bör tillämpas i andra fall på låga och måttliga straffnivåer, liksom med den nuvarande ordningen. Resultatet kan sedan justeras ned om en sammantagen bedömningen ger vid handen att ett lägre straffvärde bör åsättas. I enlighet med vad som anförts i det föregående bör detta dock kunna bli aktuellt främst i fall där den skada, fara eller kränkning som brottsligheten inneburit lätt kan kvantifieras (jfr vad som anförts i avsnitt 7.7.6 om straffvärdeomständigheternas avtagande betydelse vid kvantifierbar brottslighet respektive brott med integritetskränkande inslag).

7.8.6 Övergången mellan böter och fängelse

Bedömning och förslag: Den modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår innebär att domstolen i större utsträckning än i dag bör kunna mäta ut ett straff på fängelsenivå för flera brott som vart och ett endast skulle ha föranlett böter. Har flertalet av brotten fängelse i straffskalan ska domstolen övergå till fängelse om den sammantagna skadan, faran eller kränkningen och övriga omständigheter motiverar det.

Om den samlade brottslighetens straffvärde anses ligga på fängelsenivå ska den grundläggande bestämmelsen i 30 kap. 4 § om påföljdsval tillämpas. När det inte är fråga om återfall, kom-

mer påföljden därmed normalt att bli villkorlig dom eller skyddstillsyn. För att klargöra att det inte finns något hinder mot att döma till en sådan påföljd i dessa fall förtydligas bestämmelserna i 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § brottsbalken i detta avseende.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Fängelsenivå eller bötesnivå?

Som framgått av det föregående bör straffvärdet av flerfaldig bötesbrottslighet normalt fastställas med tillämpning av hjälpregeln, så att tillkommande brott beaktas med hälften av sitt fulla straffvärde fram till dess att taket om 200 dagsböter uppnås. Frågan blir då vad som ska gälla när straffvärdet, med tillämpning av denna modell, inte bara slår i det taket utan dessutom (åtminstone teoretiskt sett) passerar det.

Som beskrivits i avsnitt 7.8.2 är det i dag möjligt att döma till en strängare påföljd än böter i en sådan situation, under förutsättning att åtminstone något av brotten har fängelse i straffskalan. Detta sker dock i praktiken mycket sällan, och det har i doktrinen uttalats att det råder en stark presumtion mot en sådan uppväxling. Vid en tillämpning av den modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår bör en övergång från böter till fängelse kunna ske i större utsträckning än i dag. Om den gemensamma böteskalan inte ger utrymme för att beakta varje tillkommande brott, och ett eller flera av brotten också har fängelse i straffskalan, får domstolen pröva om den sammantagna skadan, faran eller kränkningen är jämförbar med den som ett brott på fängelsenivå typiskt sett innebär. När så är fallet, och de övriga omständigheter som är av betydelse för straffvärdet inte talar emot det, bör en påföljd som är strängare än böter dömas ut.

Det sagda innebär inte att brottsligheten ska anses ligga på fängelsenivå i varje fall och så fort bötestaket passeras. Ett straffvärde som vid en tillämpning av hjälpregeln inte mer än marginellt överskrider bötesmaximum bör endast sällan kunna anses motsvara en sådan kvalitativ skillnad som steget upp till fängelsenivån är avsett att ge uttryck för. För att en övergång till fängelse ska bli aktuell bör således normalt krävas att straffvärdet klart överstiger bötesnivån, dvs. att bötesmaximum överskrids med en viss marginal. Därtill måste det som nämnts även i dessa fall göras en sammantagen bedömning

av straffvärdet, varvid även den tilltalades insikter, avsikter och motiv måste beaktas. Också sådana omständigheter som anges i 29 kap. 2 och 3 § brottsbalken kan få betydelse. En sådan bedömning kan i vissa fall leda till att påföljden bör stanna vid böter även om en tillämpning av hjälpregeln gett ett resultat som ligger klart över bötesmaximum.

En situation där utrymmet att övergå till fängelse får ses som begränsat är när endast något eller ett fåtal av brotten har fängelse i straffskalan. Att den tilltalade därutöver har begått en mängd andra brott som, det nyssnämnda brottet förutan, aldrig skulle kunna föranleda annat än böter kan knappast motivera en sådan övergång. Har merparten eller rentav samtliga brott fängelse i straffskalan är utrymmet att döma till en strängare påföljd än böter större.

I de fall där det finns skäl för att döma till en svårare påföljd än böter bör utgångspunkten för bedömningen av straffvärdet vara fängelseminimum. Detta ligger i linje med den nuvarande bestämmelsen i 26 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken, enligt vilken ett bötesstraff ska anses motsvara fängelse i 14 dagar när en gemensam straffskala för både fängelse- och bötesbrott konstrueras. Från denna nivå får straffvärdet sedan höjas i den mån den sammantagna skadan, kränkningen eller faran och övriga omständigheter motiverar det.

Liksom vid all annan straffmätning måste domstolen, sedan straffvärdet väl fastställts, beakta eventuella billighetsskäl och andra omständigheter av betydelse för straffmätningen. Sådana omständigheter kan göra att påföljden bör stanna vid böter även om straffvärdet bedömts ligga på fängelsenivå.

Påföljdsvalet

Om den samlade brottslighetens straffvärde (eller straffmätningens värde) anses ligga på fängelsenivå ska den grundläggande bestämmelsen i 30 kap. 4 § brottsbalken om påföljdsval tillämpas. Är det inte fråga om ett återfall kommer påföljden därmed normalt att bli villkorlig dom eller skyddstillsyn. Eftersom en villkorlig dom innebär att det bötesstraff som en sådan dom vanligen förenas med blir lägre än vid ett rent bötesstraff skulle man kunna hävda att den tilltalade ”kommer lindrigare undan” med en sådan påföljd. Denna konsekvens uppstår dock i varje fall när en villkorlig dom döms ut sedan

straffvärdet gått från bötes- till fängelsenivå och utgör därför inget argument för att särbehandla just nu aktuella fall. Man bör dessutom ha i åtanke att en villkorlig dom kan innebära nackdelar för den tilltalade på andra sätt, t.ex. genom att den typiskt sett får större betydelse än ett bötesstraff vid påföljdsbestämningen i en eventuell efterföljande dom. Slutligen kan det framhållas att det i nu aktuella situationer inte sällan lär handla om en brottsaktiv person som tidigare lagförts för brott. Det är därför ett rimligt antagande att påföljden, på grund av återfallet, likväl kommer att bestämmas till fängelse i många av dessa fall.

Behovet av lagändringar

Som tidigare nämnts finns det inget i den nuvarande regleringen som hindrar att domstolen mäter ut ett straff på fängelsenivå för flera brott som var för sig endast skulle ha föranlett böter, förutsatt att åtminstone ett av brotten har fängelse i straffskalan. Att detta likväl sker så sällan kan emellertid hänga samman med att regleringen i vissa delar indikerar att detta inte skulle vara möjligt eller i vart fall inte avsett.

Vid flerfaldig brottslighet finns för det första två separata straffskalor, en för böter och en för fängelse. Detta leder möjligen tanken till att straffmätningen måste ske inom ramen för antingen det ena eller det andra påföljdsslaget, utan möjlighet till övergång dem emellan. Särskilt bestämmelsen i sista stycket av 26 kap. 2 § brottsbalken, som reglerar straffminimum när fängelse används som gemensamt straff, antyder att minimistraffet i dessa fall inte skulle kunna vara böter. Som anförts i avsnitt 7.4.3 bör denna bestämmelse tas bort redan av andra skäl. Det nu anförda utgör ytterligare ett skäl till att bestämmelsen bör slopas.

För det andra kan bestämmelserna i 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § brottsbalken, som reglerar förutsättningarna för att döma till villkorlig dom respektive skyddstillsyn, ge intryck av att det inte skulle vara möjligt att döma till dessa påföljder när inget av brotten i sig ger skäl för en svårare påföljd än böter. Enligt bestämmelsernas nuvarande lydelse får rätten nämligen döma till villkorlig dom respektive skyddstillsyn *för ett brott* för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. Denna formulering bör enligt vår uppfattning visser-

ligen inte tolkas så snävt att den utesluter en villkorlig dom eller skyddstillsyn när det är påföljden för flera brott som inte kan stanna vid böter. För att det inte ska råda några tveksamheter om den saken bör lagtexten dock förtydligas. Bestämmelserna bör därför formuleras så att rätten får döma till villkorlig dom respektive skyddstillsyn när påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter.

Några ytterligare ändringar för att möjliggöra en övergång från böter till fängelse vid straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet är inte erforderliga. Som redan framgått träffar de ändringar av 29 kap. 1 § brottsbalken som vi föreslår även flerfaldig bötesbrottslighet. Av dessa följer att domstolen i berörda fall ska mäta ut ett straff på fängelsenivå om den sammantagna skadan, kränkningen eller faran och övriga omständigheter motiverar det.

7.9 Lagfästa straffmätningstationer

Förslag: Ett tidsbestämt fängelsestraff ska mätas ut i hela månader om straffet överstiger en månad, i hela år eller hela år och tre, sex eller nio månader om det överstiger tre år, i hela år eller hela år och sex månader om det överstiger sex år och i hela år om det överstiger tolv år.

Skälen för vårt förslag

Nuvarande ordning

Enligt 26 kap. 1 § brottsbalken ska fängelse dömas ut på viss tid eller på livstid. Av paragrafen följer vidare att de kortaste fängelsestraff som kan dömas ut är 14 dagar samt att ett tidsbestämt straff aldrig kan vara längre än 18 år.

Det saknas närmare bestämmelser i brottsbalken om vilka strafflängder som kan komma i fråga mellan dessa yttersta tidsgränser. Teoretiskt sett skulle en domstol även vid högre straffnivåer kunna bestämma längden på ett fängelsestraff till ett visst antal år, månader och dagar.

I doktrinen beskrivs dock en praxis där domstolarna använder vissa bestämda ”straffmätningstationer” vid straffmätning av fängelse. Dessa kan något förenklat beskrivas så att ett fängelsestraff som

understiger en månad mäts ut i 14 eller 21 dagar. Mellan en månad och två år mäts det ut i hela månader, mellan två och fem år i ett antal månader som är delbart med tre, mellan fem och sju år i ett antal månader som är delbart med sex och däröver i hela år.⁵²

Nu angivna straffmätningstationer används också i stor utsträckning i praktiken. Det betyder bland annat att när någon har begått ett visst brott med ett så högt straffvärde att det endast mäts ut i hela år och därutöver ett brott som endast skulle föranleda ytterligare några månaders fängelse, medför det mindre allvarliga brottet som regel inte något tillägg alls. Straffet stannar alltså på det hela antalet års fängelse som det allvarligare brottet föranleder. Som framgår av avsnitt 7.7.6 anser vi att denna ordning också ska gälla för framtiden.

I praxis förekommer dock avvikelser från tillämpningen av de i doktrinen angivna fasta straffmätningstationerna. Detta kan illustreras med att det 2021 förekom över 100 domslut avseende fängelse i sju månader, trots att en sådan längd på fängelsestraffet inte finns med bland de straffmätningstationer som anges i doktrinen. En annan situation där avvikelser sker kan vara när domstolen kommit fram till att straffvärdet motsvarar ett antal hela års fängelse och man därefter sätter ned straffet med några månader av hänsyn till billighetsskäl. Det kan till exempel handla om att den tilltalade har suttit häktad under lång tid med restriktioner. Straffet kan i sådana fall bestämmas till ett flertal hela år och därutöver ytterligare sex till nio månades fängelse.

En annan situation där straffet kan komma att avvika från de vedertagna straffmätningstationerna är när rätten resonerar sig fram till ett sammantaget straffvärde för flera brott genom att stegvis beakta straffvärdet för de olika brotten och straffvärdepåverkande omständigheter utan att därefter göra en sammantagen bedömning.

Ett särskilt fall är de situationer då domstolen har att vid straffmätningen ge påföljds lindring som kompensation för långsam handläggning av brottmålet, i enlighet med den praxis som har utvecklats kring artikel 6.1 i Europakonventionen. Av NJA 2012 s. 1038 p. 37 framgår att det i vissa fall kan finnas skäl att frångå de etablerade straffmätningintervallen när sådan kompensation ska lämnas, eftersom kompensationen i annat fall skulle kunna bli oproportionerligt stor.

⁵² Se Borgeke & Forsgren, s. 84 ff.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i de allra flesta situationer framstår som naturligt att tillämpa de nu beskrivna straffmätningstationerna när längden av ett fängelsestraff slutligt ska bestämmas. Det står emellertid samtidigt klart att domstolarna inte känner sig bundna av dessa och att avvikelser sker i inte obetydlig utsträckning.

Behovet av en förändring

Vid bedömningen av straffvärdet för ett visst brott används som regel en viss utgångspunkt inom den tillämpliga straffskalan. Inte sällan handlar det då om ett i lagstiftningen föreskrivet minimistraff, men det kan också vara ett i praxis fastlagt normalstraff. Från denna utgångspunkt räknas straffvärdet sedan upp utifrån de försvärande omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. I de fall utgångspunkten för bedömningen ligger högre än minimistraffet kan för mildrande omständigheter föranleda att straffvärdet minskas.

Beroende på hur långt fängelsestraff som används som utgångspunkt får en uppräknings med viss tid proportionellt sett olika genomslag. Att lägga till en månads fängelse till minimistraffet för grov stöld, som är fängelse i sex månader, får alltså betydligt större genomslag jämfört med att göra samma tillägg till minimistraffet för inbrottsstöld som är fängelse i ett år. Detta talar i sig för att bedömningen av straffvärdet och därmed den slutliga straffmätningen bör ske i större steg allteftersom straffvärdet ökar.

Såsom vi närmare har redovisat i avsnitt 3.2.3 vilar vårt nuvarande straffsystem på principerna om proportionalitet och ekvivalens. Allvarligare brott ska således bestraffas strängare än mindre allvarliga brott, medan lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Att det därigenom ska råda proportionalitet mellan brott och straff innebär inte att det går att fastställa exakt vad som är ett adekvat straffvärde för en viss gärning, utan endast hur straffet bör förhålla sig till straffet för andra liknande gärningar. Med proportionalitet avses således relativt proportionalitet och inte absolut proportionalitet.

Av naturliga skäl är proportionalitetsbedömningen förenad med viss osäkerhet. Den individuella gärning som domstolen har att värdera kan skilja sig från andra typiska fall på ett sätt som gör den svår att jämföra med dessa. Detta talar för att straffvärdet av ett visst brott sällan kan anges med mycket hög grad av precision. Strukturen

hos de redovisade straffmätningsstationerna ger vid handen att det inte är lämpligt att fastställa straffvärdet av en viss gärning med större exakthet än vad som tillåter en avvikelse med omkring en tiondel.

I praktiken betyder detta att om utgångspunkten för bedömningen av straffvärdet för ett visst brott är att detta bör föranleda fängelse i fem år, såsom ofta är fallet vid exempelvis grov våldtäkt, bör straffvärdet anses avvika från denna utgångspunkt endast om det föreligger omständigheter som bör påverka straffet i skärpande eller lindrande riktning med mer än två månaders fängelse.

På motsvarande sätt måste graden av osäkerhet beaktas när det samlade straffvärdet av flera brott ska bestämmas. Såväl nuvarande kvotdelsmodeller för beräkning av straffvärdet för flerfaldig brottslighet som den hjälpregel som vi föreslår (avsnitt 7.7.6) kan ge intryck av att det är möjligt att genom en mer eller mindre matematisk metod komma fram till en rättvis straffmätning i det enskilda fallet. Detta intryck förstärks av den praxis som finns att göra vissa förutbestämda avdrag från ett fastställt straffvärde för att tillgodose billighetsaspekter.

Enligt vår mening kan modeller av detta slag ha ett stort värde för att främja enhetlighet och förutsebarhet vid straffmätningen. En tillämpning av modellerna kan emellertid aldrig leda till en högre precision i straffmätningen än de ingångsvärden som läggs till grund för dem. Det betyder bland annat att om straffvärdet av något av de brott för vilka ett gemensamt straff ska bestämmas är så högt att det bör räknas i hela år, måste också det gemensamma straffet fastställs till ett helt antal år. I annat fall skulle straffmätningen ge ett intryck av en exakthet som i själva verket inte existerar.

När ett gemensamt straff för ett flertal brott med ett relativt lågt straffvärde ska bedömas bör inte heller detta leda till ett resultat som indikerar en alltför hög grad av exakthet. En tillämpning av den av oss förslagna hjälpregeln bör således inte leda till att det samlade straffvärdet bedöms ligga på en nivå som avviker från de etablerade straffmätningsstationerna. Även om straffvärdebedömningen tar sin början i hjälpregeln bör den alltid avslutas med en helhetsbedömning. Vid en sådan helhetsbedömning kan fasta straffmätningsstationer utgöra ett stöd för domstolarna och dessutom vara ägnade att främja enhetlighet i straffmätningen.

Vilken grad av ingripande ett fängelsestraff av viss längd i praktiken innebär för den dömda beror bland annat på hur verkställigheten utformas samt på individuella förhållanden hänförliga till den dömdes person. Således kan tiden som den dömda faktiskt kommer att vara berövad friheten i anstalt vara avhängig sådana faktorer som permissioner, frigivningsförberedande åtgärder och tidpunkten för villkorlig frigivning. Ett faktiskt frihetsberövande kan också drabba olika personer olika hårt beroende på sådana faktorer som ålder, bakgrund och stöd från anhöriga. Även det nu sagda talar för att fängelsestraff inte bör mätas ut på ett sätt som ger intryck av en högre grad av rättvisa än vad straffsystemet i praktiken kan tillhandhålla.

Sammantaget anser vi att det finns skäl för att i lag reglera i vilka intervaller ett fängelsestraff ska dömas ut. Därmed uppnås att fängelsestraffen oavsett nivå får en i någon mån likformig grad av precision. Detta kan åstadkommas genom att lagfästa ett antal straffmätningstationer på ett avstånd till varandra som ökar med straffets längd.

Bör avsteg kunna göras vid avdrag på straffet på grund av billighetsskäl eller vid andra liknande förhållanden?

Det kan naturligtvis ifrågasättas om det inte bör vara möjligt att sedan straffvärdet fastställts till ett visst antal års fängelse, vid den efterföljande straffmätningen dra av några månader när detta är motiverat av billighetsskäl, även om detta leder till ett avsteg från de etablerade straffmätningstationerna.

Denna fråga måste besvaras med utgångspunkt i den precision med vilket straffvärdet kan fastställas. Om exempelvis straffvärdet för ett mord bedöms vara fängelse i 16 år innebär det inte annat än att brottet har bedömts motsvara ett straffvärde som är högre än 15 år men lägre än 17 år. Det finns således inte några kriterier inom straffsystemet som skulle kunna medföra att straffvärdet kan fastställas med högre grad av exakthet än så. Ett sådant synsätt står också i överensstämmelse med nuvarande praxis, som innebär att ett ytterligare brott med endast några månaders straffvärde inte påverkar straffmätningen av ett brott som redan har ett mycket högt straffvärde.

Av detta följer att straffvärdet i det anförda exemplet endast kan påverkas av omständigheter som var för sig eller sammantagna är ägnade att öka eller sänka straffvärdet med minst ett års fängelse. Om det framkommer något förhållande som inte påverkar straff-

värdet med mer än några månaders fängelse bör detta alltså inte i sig leda till att det samlade straffvärdet ändras, om det inte finns något annat förhållande som med tillräcklig styrka talar i samma riktning. På motsvarande sätt och av samma skäl bör inte billighetsskäl kunna påverka den slutliga straffmätningen om dessa inte är så starka att de är ägnade att leda till att straffet placeras vid en lägre straffmättningsstation.

Detta behöver inte betyda att billighetsskäl i ett sådant fall saknar betydelse. Om det finns andra omständigheter som med viss styrka talar för ett lindrigare straff kan dessa sammantagna med billighetsskäl utgöra tillräckliga skäl för att sätta ned straffet till närmast lägre straffmättningsstation.

Samma synsätt bör kunna tillämpas i de fall det är aktuellt att genom nedsättning av straffet lämna kompensation för långsam handläggning. En nedsättning med endast några månader av ett fängelsestraff som är så långt att det bör räknas i hela år kan knappast betraktas som annat än mycket marginell. Det kan ifrågasättas om en sådan nedsättning, med beaktande av den påverkan av den faktiska ingripandenivån som olika beslut under verkställigheten kan medföra, är att betrakta som en kompensation i egentlig mening. Högsta domstolen har också angett att kompensationen kan behöva vara större vid högre straffvärden (NJA 2012 s. 1038 p. 34).

I de fall en kompensation för långsam handläggning inte kan bli tillräckligt stor för att ensam flytta ned straffet till en lägre straffmättningsstation bör enligt vår mening domstolen vid den slutliga straffmätningen lyfta fram behovet av kompensation som ett förhållande bland andra som ska beaktas. Det kan antingen medföra att straffet, sedan hänsyn tagits till samtliga omständigheter, sätts till närmast lägre straffmättningsstation eller att domstolen får nöja sig med att konstatera att en kränkning har skett, men att frågan om kompensation inte kan hanteras på ett adekvat sätt inom ramen för brottmålet. Den tilltalade är då, liksom i andra fall där domstolen inte kan eller bör kompensera den tilltalade genom en påföljdsändring, hänvisad till att söka gottgörelse inom ramen för den ordning som gäller för statens skadereglering (jfr NJA 2012 s. 1038 p. 38).

Utformningen av en regel om hur fängelsestraff ska mätas ut

Vid utformningen av en reglering av de nivåer på vilka fängelsestraff får mätas ut bör en utgångspunkt vara de i praxis och doktrin redan etablerade straffmätningstationerna. Samtidigt måste beaktas att dessa inte har vunnit full anslutning hos domstolarna. En något större grad av flexibilitet synes därför enligt vår mening vara motiverad.

I tysk rätt finns en bestämmelse om att fängelsestraff under ett år ska mätas ut i hela veckor och månader medan fängelsestraff med längre varaktighet ska mätas ut i hela månader och år.⁵³ Bestämmelsen kan ses som förebild för hur de olika nivåer som får användas vid straffmätning rent allmänt kan lagfästas. För att tillgodose de syften som vi har redovisat i det förgående bör en reglering i brottsbalken vara mer styrande. En utgångspunkt bör vara att det mellan de olika stegen vid straffmätningen ska skilja sig omkring tio procent, med undantag för straffen upp till ett års fängelse där nuvarande praxis får anses godtagbar.

Utan att bli alltför detaljerad bör en reglering – som lämpligen kan föras in som ett nytt tredje stycke i 26 kap. 1 § brottsbalken – kunna utformas så att fängelsestraff som överstiger en månad men inte tre år döms ut i hela månader, hela år eller hela år och hela månader. Överstiger straffet tre men inte sex år döms straffet ut i hela år eller hela år och tre, sex eller nio månader. Straff som är längre än sex år men inte överstiger tolv år döms ut i hela år eller hela år och sex månader. Tidsbestämda straff över tolv år döms ut i hela år.

Med en sådan utformning kommer det att på straffnivåer på tio månader och däröver alltid vara möjligt att beakta omständigheter som är ägnade att påverka den slutliga straffmätningen med minst en tiondel och i många fall även mindre än så. Detta är enligt vår mening tillräckligt för att åstadkomma en nyanserad straffmätning och för att kunna fastställa en i det enskilda fallet adekvat straffnivå.⁵⁴ Samtidigt tydliggör regleringen att ett adekvat fängelsestraff inte kan fastställas genom en matematisk beräkning, utan att en samlad bedömning alltid måste göras varvid precisionen inte kan vara större än vad de olika intervallen ger vid handen. Detta innebär samtidigt att domstolarna vid straffmätningen kan fokusera på sådana förhållan-

⁵³ Se 39 § StGB.

⁵⁴ Jfr vad som anfördes i prop. 2009/10:147 på s. 27 f. i samband med att flera av de kvalificerande rekvisiten i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken slopades angående behovet av att kunna beakta även omständigheter av mindre kvalificerat slag vid straffvärdebedömningen.

den som enskilda eller tillsammans med andra är ägnade att påverka straffmätningen tillräckligt för att en annan straffmätningsstation ska kunna komma i fråga.

På de allra lägsta straffnivåerna blir skillnaden mellan varje straffmätningsteg med de föreslagna intervallen procentuellt sett ganska stor. Man skulle därför kunna överväga att i stället utforma regleringen så att stegen på hela månader tar vid först när straffet överstiger två månaders fängelse. På så sätt skulle det bli möjligt att döma ut ett fängelsestraff på t.ex. en månad och 15 dagar. I praxis är det emellertid ytterst sällsynt att straff mäts ut i annat än hela månader när det överstiger en månads fängelse. Framst torde det förekomma i sådana fall där det är fråga om undanröjande av en villkorlig dom eller skyddstillsyn och den dömda kan anses ha avtjänat en mindre del av straffet genom att han eller hon har utfört samhällstjänst under ett visst antal timmar. Ett annat exempel på när ett straff mellan en och två månaders fängelse kan tänkas vara motiverat är i vissa fall när ett bötesstraff ska förvandlas till fängelse.⁵⁵ Även i de nu angivna situationerna torde straff på dylika nivåer dock vara ganska ovanliga. Behovet av tätare steg framstår därför som marginellt, särskilt om man också beaktar att den som döms till fängelse i mer än en månad frigives villkorligt efter att ha avtjänat två tredjedelar av straffet. Det betyder att frihetsberövandet normalt sett pågår lika länge oavsett om fängelse i en månad eller i en månad och 15 dagar döms ut. Samtidigt skulle en reglering där helmånadersstegen inträdde först sedan straffet passerat två månaders fängelse riskera att etablera en särskild straffmätningsstation vid en och en halv månads fängelse. En sådan utveckling skulle knappast ligga i linje med regleringens syfte att föra straffmätningen bort från tanken på att straff kan fastställas med en hög grad av exakthet. Mot denna bakgrund är det vår bedömning att regleringen bör utformas så att fängelsestraff måste dömas ut i hela månader när strafftiden överstiger en månad.

När det gäller fängelsestraff som inte överskrider en månad föreslås ingen ändring. Av 26 kap. 1 § andra stycket brottsbalken framgår att strafftiden som minst kan vara 14 dagar. Något behov av att därutöver tydliggöra hur de kortaste fängelsestraffen ska mätas ut föreligger enligt vår mening inte. I praktiken kommer dessa därmed även fortsättningsvis att bestämmas till en månad eller 14 dagar eller – i sällsynta fall – till 21 dagar.

⁵⁵ Se Bäcklund m.fl., Bötesverkställighetslagen (1 jan. 2022), kommentaren till 15 §.

Straffmätningen vid tillämpningen av 34 kap. brottsbalken

Enligt 34 kap. 2 § brottsbalken ska rätten när den dömer till en ny påföljd för nyupptäckt brottslighet vid påföljdsbestämningen iaktta att påföljderna tillsammans inte överstiger vad som skulle ha dömts ut för den samlade brottsligheten.

Ett vanligt sätt att gå till väga när fråga är om brottslighet på fängelsenivå är att domstolen resonerar sig fram till vad som är ett adekvat fängelsestraff för den samlade brottsligheten och från detta drar ifrån längden av det tidigare utdömda straffet. Detta kan i många fall leda till ett resultat som avviker från de etablerade straffmätningstationerna. Frågan uppkommer om det bör vara möjligt att göra en sådan avvikelse även inom ramen för den reglering som vi föreslår.

Ett möjligt synsätt är att det är straffnivån för den samlade brottsligheten som bör överensstämma med straffmätningstationerna. Det skulle därvid vara nödvändigt att föreskriva undantag från dessa för de fall då nivån på det först utdömda fängelsestraffet medför att straffet för den nyupptäckta brottsligheten måste fastställas med avvikelse från dessa.

Ett annat sätt att hantera den beskrivna situationen är att rätten vid straffmätningen utgår från det redan utdömda straffet och därefter, med beaktande av nivån av detta och straffvärdet av den nyupptäckta brottsligheten, söker fastställa ett adekvat tilläggsstraff med tillämpning av gällande straffmätningstationer. En slutlig bedömning måste då göras för att säkerställa att straffet står i överensstämmelse med innehållet i 34 kap. 2 §. Med hänsyn till de marginaler för bedömning av straffvärde som måste tillämpas vid allvarlig brottslighet, bör det vara möjligt att tillgodose det nyssnämnda intresset utan att behöva avvika från de nivåer som de föreslagna straffmätningstationerna representerar.

Enligt vår mening tillgodoser det senare tillvägagångssättet bättre de intressen som ligger till grund för vårt förslag om lagfästa straffmätningstationer. Det medför också att nivån på utdömda fängelsestraff alltid följer samma struktur oavsett om 34 kap. brottsbalken är tillämpligt eller inte. Vi ser det därför inte som påkallat att föreslå något undantag från den föreslagna regeln för de nu beskrivna situationerna.

8 Åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning

8.1 Inledning

Svensk rätt utgår från principen om obligatoriskt åtal eller s.k. absolut åtalsplikt. Av 20 kap. 6 § rättegångsbalken framgår att åklagaren är skyldig att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är föreskrivet. Utgångspunkten är att åtal ska väckas om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas.

Även när det nyssnämnda kravet är uppfyllt kan åklagaren med stöd av vissa undantagsbestämmelser emellertid avstå från att väcka åtal. En sådan bestämmelse finns i 20 kap. 7 § rättegångsbalken som reglerar möjligheten att besluta om åtalsunderlåtelse. Under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts får åtal underlåtas bl.a. om den misstänkte har begått något annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs någon påföljd med anledning av det föreliggande brottet. I det avseendet hänger möjligheten till åtalsunderlåtelse nära samman med principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet.

Åtalsplikten motsvaras av en förundersökningsplikt. Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken).

Även förundersökningsplikten är förenad undantag. Bland annat finns i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken regler om s.k. förundersökningsbegränsning. I korthet innebär dessa att utredning kan underlåtas i vissa fall om utredningen skulle kräva opropotionerligt stora kostnader eller om åtalsunderlåtelse kan komma att meddelas.

Om det finns förutsättningar för förundersökningsbegränsning redan innan en förundersökning har inletts får det beslutas att förundersökning inte ska inledas, s.k. direktavskrivning. Direktavskrivning får också ske om det är uppenbart att brottet inte går att utreda (se 23 kap. 1 § andra stycket första meningen rättegångsbalken).

Rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse gäller oberoende av den misstänktes ålder. För unga misstänkta finns dock en särskild möjlighet att begränsa förundersökningen i 8 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). I 16 och 17 §§ samma lag finns även utökade möjligheter att underlåta åtal genom straffvarning.

Reglerna om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning utgör i huvudsak processekonomiskt motiverade undantag från åtals- respektive förundersökningsplikten. Regelverket bygger på en avvägning mellan å ena sidan intresset av att brott utreds och lagförs och å andra sidan intresset av att rättsväsendets resurser används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Vårt uppdrag i denna del går ut på att se över om en rimlig balans mellan dessa intressen uppnås.

I detta kapitel fördjupar vi oss i det nuvarande regelverket gällande de nämnda instrumenten. Åtalsplikten och undantagen från denna behandlas översiktligt i avsnitt 8.2. Det viktigaste undantaget, dvs. åklagarens möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse, behandlas närmare i avsnitt 8.3. På motsvarande sätt berör vi förundersökningsplikten och dess undantag i avsnitt 8.4 och fördjupar oss i reglerna om direktavskrivning och förundersökningsbegränsning i avsnitt 8.5 respektive 8.6. I avsnitt 8.7 redogörs sedan för vissa praktiska begränsningar av förundersökningsplikten och i avsnitt 8.8 redovisas de tidigare överväganden som gjorts i fråga om de berörda instrumenten. De särskilda regler om åtalsunderlåtelse (straffvarning) och förundersökningsbegränsning som gäller för unga lagöverträdare behandlas slutligen överskådligt i avsnitt 8.9. Våra överväganden finns i kapitel 9.

8.2 Åtalsplikten

8.2.1 Åtalspliktens innebörd

I Sverige gäller, som nämnts inledningsvis, en princip om absolut åtalsplikt. Detta innebär att det finns en presumtion för att åtal ska väckas när ett brott är begånget. Således är åklagaren som huvudregel skyldig att väcka åtal för alla brott som hör under allmänt åtal där man på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom. På motsvarande sätt är polisen i princip skyldig att utreda alla sådana brott.

Den absoluta åtalsplikten motiveras av kravet på allas likhet inför lagen och att den främjar förutsebarhet och legalitet i straffrättskipningen. Grundtanken är alla som gör sig skyldiga till kriminaliserade gärningar ska åtalas och bestraffas för dessa. Ett annat skäl som anförts till stöd för den absoluta åtalsplikten är att den motverkar misstankar om att polis och åklagare tar obehöriga hänsyn vid brottsutredningar och åtalsprövning.¹ Under senare år har även brottsoffrets intresse av upprättelse och möjligheter till gottgörelse alltmer kommit att betonas.²

En påtaglig nackdel med det grundliga förfarandet som följer av en åtalsplikt och förundersökningsplikt är emellertid att det kan komma i konflikt med det skyndsamhetskrav som finns. Tiden mellan brott och straff blir ofta relativt lång, i synnerhet i stora brottmål där förundersökningarna kan vara mycket omfattande. Vidare är det praktiskt sett orealistiskt att alla brott ska kunna utredas och beivras på samma sätt. Samtidigt kan de enskilda eller allmänna intressen som talar för att lagföring sker vara mer eller mindre starka. Därför är i praktiken en viss prioritering nödvändig.³

Motsättningen mellan intresset av att straffbelagda gärningar lagförs och bestraffas och intresset av att rättsväsendets resurser används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kan lösas på olika sätt. I flera länder gäller inte principen om en absolut åtalsplikt. Där ges åklagaren i stället en rätt att, utifrån förhållandena i det enskilda fallet, pröva om ett åtal är påkallat. Åklagaren har då vad som brukar kallas en relativ åtalsplikt. Denna är vanligen förenad med en relativ förundersökningsplikt.

¹ Se prop. 1994/95:23 s. 43 f. och 86.

² Se t.ex. SOU 2021:85 s. 309 f.

³ Se prop. 1994/95:23 s. 75 och 86.

I början av 1900-talet gällde i Sverige principen om absolut åtalsplikt i stort sett utan undantag. Frågan om att införa en relativ åtalsplikt har dock fortlöpande diskuterats, men fördelarna med att behålla den absoluta åtalsplikten har ansetts väga över.⁴ Den absoluta åtalsplikten har i stället försetts med allt fler och betydande undantag. I själva verket har inskränkningarna i åtalsplikten fått en sådan omfattning att det med fog kan påstås att denna har kommit att närma sig ett system med relativ åtalsplikt. Det torde också höra till undantagen i modern straffprocesslagstiftning att åtalsplikten är helt absolut. Å andra sidan förekommer det heller knappast att åtalsplikten är fullständigt relativ och att åtal kan underlåtas på rent diskretionära grunder. Oberoende av vilken princip som ligger i botten, blir resultatet i fråga om vilka mål som förs till åtal således ofta påfallande enhetligt.⁵

8.2.2 Åtalspliktens omfattning

Åtalsplikten regleras i 20 kap. 6 § rättegångsbalken. Av bestämmelsen framgår att åklagaren är skyldig att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är föreskrivet. Under allmänt åtal faller alla brott som inte uttryckligen är undantagna därifrån. Sådana undantag är numera sällsynta, varför denna förutsättning som regel är uppfylld.

En andra förutsättning för att skyldigheten att åtala ska inträda brukar formuleras så att det ska föreligga ”tillräckliga skäl” för åtal. Vid bedömningen av om detta krav är uppfyllt måste åklagaren först och främst ta ställning till om den ifrågavarande gärningen utgör ett brott. Hänsyn måste då tas till samtliga omständigheter som hänför sig till gärningens objektiva och subjektiva sida. Därutöver måste omständigheter som kan utesluta eller upphäva straffbarhet beaktas. Exempel på det sistnämnda kan vara att gärningen har begåtts i nöd eller nödvärn. Andra exempel är att brottet har förövats av någon som inte fyllt 15 år eller att det är preskriberat. Slutligen har åklagaren att pröva styrkan i den bevisning som finns för att den miss-

⁴ Se t.ex. SOU 1926:32 s. 35 ff., NJA II 1943 s. 258, SOU 1976:47 s. 89 ff., prop. 1984/85:3 s. 13 ff., SOU 1992:61, Del A, s. 160 f. och prop. 1994/95:23 s. 86 ff.

⁵ Se prop. 1994/95:23 s. 86 f. samt jfr SOU 2005:117 s. 56.

tänkte har begått brottet. Bevisningen måste vara så stark att åklagaren på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom.⁶

Om dessa båda förutsättningar är uppfyllda är huvudregeln alltså att åtal ska väckas. Som nämnts ovan finns emellertid flera fakultativa undantag från denna huvudregel.

För det första får lindrigare brottslighet beivras genom strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot (se 48 kap. rättegångsbalken). År 2021 avslutades nära två procent av alla handlagda brott med ett beslut av det förstnämnda slaget.⁷

För det andra finns bestämmelser om s.k. särskild åtalsprövning. Dessa innebär att det för vissa angivna brott finns en varierande grad av presumtion mot åtal. Hur stark den presumtionen är beror på hur åtalsprövningsregeln är utformad. I vissa fall får åtal väckas bara om målsäganden angett brottet till åtal eller åtal är påkallat ur allmän synpunkt. I andra fall krävs att båda dessa förutsättningar är uppfyllda. I åter andra fall gäller att åtal får väckas endast om åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Även andra formuleringar förekommer, och regler av dessa slag återfinns både i brottsbalken och inom specialstraffrätten.⁸

För det tredje finns bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken och i annan författning. I dessa fall kvarstår i princip presumtionen för åtal, men åklagaren ges rätt att under vissa givna förutsättningar avstå från att åtala. Reglerna om åtalsunderlåtelse är generella till skillnad från de som föreskriver särskild åtalsprövning. De gäller således allmänt för vissa i lagstiftningen angivna typfall, hänförliga till brottets karaktär, den förväntade påföljden, lagöverträdarens person eller andra speciella omständigheter.⁹ Vi återkommer till dessa regler i avsnitt 8.3.

Vid sidan av de ovan nämnda fallen kan även de regler som möjliggör undantag från förundersökningsplikten sägas utgöra inskränkningar av åtalsplikten. Dessa behandlas i avsnitt 8.4.2, 8.5 och 8.6.

⁶ Se SOU 1976:47 s. 73 och Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 1 §, avsnitt 2.1.1 Grundläggande förutsättningar, Lexino 2022-01-01 (JUNO).

⁷ Uppgiften är hämtad från Brå:s officiella kriminalstatistik över handlagda brott.

⁸ Dessutom finns regler om särskild åtalsprövning, som inte är kopplade till någon viss brotts-typ utan till om den misstänkte får vård, i 9 § LUL och 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

⁹ Jfr SOU 1992:61 s. 150.

8.3 Åtalsunderlåtelse

8.3.1 Allmänt om åtalsunderlåtelse och framväxten av den nuvarande ordningen

Den grundläggande bestämmelsen om åtalsunderlåtelse finns i 20 kap. 7 § rättegångsbalken. Där framgår att åklagare får besluta att underlåta åtal för brott under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts:

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (de s.k. bötesfallen),
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse (de s.k. villkorlig dom-fallen),
3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet (de s.k. konkurrensfallen), eller
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd (de s.k. vårdfallen).

Enligt andra stycket får åtal underlåtas i andra fall än som nämns i första stycket, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks (de s.k. extraordinära fallen).

Åklagarens möjlighet att avstå från att väcka åtal med stöd av denna paragraf benämndes vid rättegångsbalkens tillkomst som åtalseftergift. Enligt sin ursprungliga lydelse omfattade paragrafen två typfall. För det första fick åtal efterges om brottet inte kunde leda till svårare straff än böter och det var uppenbart att den misstänktes lagföring inte var påkallad från allmän synpunkt. Det var främst ordningsförseelser och andra brott av lindrigare art som avsågs. För det andra kunde åtalseftergift ske i vissa konkurrenssituationer om det var uppenbart att brottet i jämförelse med det andra brottet var utan nämnvärd betydelse i påföljdshänseende. Den sistnämnda grunden

motiverades med att det i de berörda fallen skulle innebära slöseri med åklagarens och domstolens krafter om åtal väcktes.¹⁰

I takt med att inflödet av brottsmisstankar vuxit eller att brottsutredningarna blivit mer omfattande och komplicerade har åklagarens möjligheter att avstå från att väcka åtal med stöd av 20 kap. 7 § rättegångsbalken utökats. Nya grunder har tillkommit och befintliga grunder har utvidgats eller justerats. Ett antal ändringar gjordes i samband med brottsbalkens tillkomst.¹¹ Då infördes bl.a. möjligheten att underlåta åtal i de s.k. extraordinära fallen (nuvarande andra stycket), liksom en uttrycklig bestämmelse som medgav åtalsunderlåtelse i de fall brottet begåtts under inflytande av själslig abnormitet. Den senare grunden för åtalsunderlåtelse har sedan ändrats i omgångar och förts in som en fjärde punkt i 20 kap. 7 § första stycket, det s.k. vårdfallet.

En reform som återverkade på åtalsunderlåtelseinstitutet och som medförde att detta ökade i betydelse var införandet år 1982 av möjligheten att inte inleda eller att begränsa förundersökning i de fall en bestämmelse om åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning är tillämplig.¹² Vi återkommer till denna reform i avsnitt 8.6.1.

Sin nuvarande lydelse fick paragrafen huvudsakligen genom 1985 års åtalsunderlåtelsereform.¹³ Reformen innebar bl.a. att kraven för åtalsunderlåtelse i de s.k. konkurrensfallen mildrades samtidigt som det generella kravet på att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas – det s.k. grundrekvisitet – infördes. Vidare blev det möjligt att underlåta åtal även i vissa fall när påföljden kan förväntas bli villkorlig dom (första stycket 2). Som ett övergripande skäl till ändringarna angavs en strävan att koncentrera rättsväsendets resurser till bekämpandet av allvarigare brottslighet.¹⁴ I detta sammanhang kan också nämnas att 1985 års reform utvärderades år 1992 av Åklagarutredningen som inte föreslog någon lagändring med avseende på reglerna om åtalsunderlåtelse.¹⁵

Utrymmet att besluta om åtalsunderlåtelse (och därmed även om förundersökningsbegränsning) har senare kommit att inskränkas något till följd av lagändringar inom straffrättens område, närmare bestämt

¹⁰ Se NJA II 1943 s. 261.

¹¹ Se NJA II 1964 s. 139 ff.

¹² Se prop. 1981/82:41.

¹³ Se prop. 1984/85:3.

¹⁴ Se a. prop. s. 1 och 14.

¹⁵ Se SOU 1992:61, del A s. 168 ff.

genom 2016 års reform av 34 kap. brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom. Denna reform, som beskrivits närmare i avsnitt 3.4.5, innebar bl.a. att konsumtionsdom enligt 34 kap. brottsbalken som huvudregel inte längre kan meddelas vid ny brottslighet. Därmed begränsades även utrymmet att besluta om åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning i sådana konkurrensfall som avser ny brottslighet (se vidare avsnitt 8.3.5). Regeringen gjorde dock bedömningen att det alljämt fanns tillräckligt utrymme för att beakta processekonomiska hänsyn vid bedömningen av om åtal bör underlåtas eller en förundersökning begränsas i konkurrensfallen. Någon ändring av rättegångsbalkens regler i detta avseende gjordes därför inte.¹⁶

En åtalsunderlåtelse är en s.k. sakerförklaring, dvs. ett konstaterande av att den misstänkte har gjort sig skyldig till ett visst brott. En åtalsunderlåtelse registreras således i belastningsregistret och kan få betydelse vid påföljdsbestämningen i en eventuellt efterkommande dom. En åtalsunderlåtelse kan också beaktas när det i ett senare ärende uppkommer fråga om en åtalsunderlåtelse på nytt kan meddelas, eller om förundersökningsbegränsning kan beslutas, avseende ett annat brott.

Från åtalsunderlåtelse ska beslut att inte väcka åtal skiljas. Ett sådant beslut kan fattas på en rad olika grunder, t.ex. att brott inte kan styrkas eller att preskription inträtt. Genom reglerna om åtalsunderlåtelse har åklagaren i stället anförtrots en viss lämplighetsprövning av åtalfrågan i fall där det i och för sig finns förutsättningar för åtal. Som framgått av avsnitt 8.2.2 måste reglerna om åtalsunderlåtelse också skiljas från de som beträffande vissa brott föreskriver att särskild åtalsprövning ska ske.

Ett beslut om åtalsunderlåtelse fråntar inte målsäganden dennes rätt att väcka enskilt åtal. Tvärtom är det en av de situationer då målsäganden kan göra gällande sin åtalsrätt, som beträffande brott som hör under allmänt åtal alltså är subsidiär till åklagarens.

I det följande behandlas förutsättningarna för att underlåta åtal med stöd av 20 kap. 7 § rättegångsbalken närmare. De gemensamma förutsättningarna för åtalsunderlåtelse redovisas i avsnitt 8.3.2, medan var och en av de olika grunderna för ett sådant beslut behandlas i avsnitt 8.3.3–8.3.7. I avsnitt 8.3.8. berörs slutligen reglerna om åtalsunderlåtelse efter åtal och återkallelse av åtalsunderlåtelse.

¹⁶ Se prop. 2015/16:151 s. 53 f.

8.3.2 Gemensamma förutsättningar för åtalsunderlåtelse

Klarlagd skuld och färdig utredning

Regleringen i 20 kap. 7 § rättegångsbalken utgår från den allmänna förutsättningen att det råder klarhet i skuldfrågan. Det beror på att en åtalsunderlåtelse, som nämnts ovan, innefattar ett konstaterande av att den misstänkte gjort sig skyldig till det aktuella brottet. För att åtalsunderlåtelse ska få meddelas krävs därför formellt samma underlag som ett beslut att väcka åtal. Förundersökningen ska således vara avslutad genom s.k. slutdelgivning (eller utredningen i stället genomförd med stöd av 23 kap. 22 § rättegångsbalken), och det ska vara klarlagt att den misstänkte har begått brottet. I praktiken krävs normalt att gärningen är erkänd. Även utan ett formellt erkännande kan det dock undantagsvis finnas utrymme för åtalsunderlåtelse, exempelvis om den misstänkta har lämnat en berättelse som utan tvekan innebär att han eller hon har gjort sig skyldig till visst brott.¹⁷

Grundrekvisitet

Som redan framgått anges i 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken fyra olika grunder för åtalsunderlåtelse. Som en gemensam förutsättning för samtliga dessa fall gäller att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas genom en åtalsunderlåtelse, det s.k. grundrekvisitet.

Vilka skäl som med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen ska anses motivera att åtal väcks måste i första hand bedömas utifrån den grund för åtalsunderlåtelse som är aktuell i det enskilda fallet. I förarbetena ges dock vissa gemensamma riktlinjer.

När det gäller att bedöma om ett väsentligt *allmänt intresse* kräver åtal framhålls att åtalsunderlåtelse inte bör få medföra att likartade fall bedöms olika. Intresset av att tilltron till rättsväsendets objektivitet upprätthålls kan alltså göra ett åtal påkallat. Ett annat viktigt allmänt intresse som enligt förarbetena kan tala för åtal kan vara att den misstänkte förut gjort sig skyldig till brott. Ytterligare ett skäl för åtal som nämns är att förverkande av egendom av inte obetydligt värde kan komma i fråga.¹⁸

¹⁷ Jfr SOU 1992:61 s. 152 och Riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2021:1) Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, s. 16.

¹⁸ Se prop. 1984/85:3 s. 22.

Av stor och ofta avgörande betydelse när det gäller att bedöma om ett väsentligt allmänt intresse kräver åtal blir, enligt vad som vidare uttalas i förarbetena, brottets svårhet och omständigheterna i övrigt kring detta. Allmänpreventiva synpunkter kan emellertid ibland tala för att ett domstolsförfarande kommer till stånd även vid mycket lindriga brott. Det kan sålunda vara nödvändigt att särskilt markera att en viss brottstyp inte accepteras av samhället, t.ex. om en viss brottslighet har börjat förekomma i besvärande stor omfattning. Det kan också i vissa fall finnas ett stort allmänt intresse av att domstol får bedöma en viss rättsfråga.¹⁹

Ytterligare vägledning i fråga om hur grundrekvisitet bör bedömas finns i Riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2021:1) om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Där anges bl.a. att det normalt föreligger ett väsentligt intresse som hindrar en åtalsunderlåtelse i situationer då ansvarstalan är en förutsättning för att näringsförbud eller rådgivningsförbud ska kunna meddelas. Detsamma gäller när brottet har betydelse för återkallelse av körkort, yrkeslegitimation eller liknande. Utrymmet för att underlåta åtal i dessa fall är dock större i konkurrensfallen än i bötes- och villkorlig domfallen.²⁰

Av nämnda riktlinjer framgår också att det i konkurrensfallen inte är uteslutet att underlåta åtal för s.k. artbrott om den misstänkte ändå får ett tillräckligt fängelsestraff. Det särskilda intresset av att hävda själva kärnan i rättssystemet gör dock att utrymmet under alla förhållanden är litet när det gäller brott som mened och övergrepp i rättssak.²¹

Vid bedömningen av om ett väsentligt *enskilt intresse* skulle komma att åsidosättas genom en åtalsunderlåtelse ska hela brottsofferperspektivet beaktas. Målsägandens anspråk på skadestånd har dock en särskild betydelse. I förarbetena konstateras å ena sidan att det från målsägandens synpunkt kan vara önskvärt att åtal väcks så att denne själv inte behöver utföra skadeståndstalan. Å andra sidan framhålls att det förhållandet att en målsägande lidit viss skada genom brottet i en hel del fall inte rimligen bör få avgörande betydelse vid prövningen av om åtal ska väckas eller underlåtas. Omständigheter som bör beaktas i sammanhanget är skadans storlek, parternas ekonomiska förhållanden och målsägandens möjlighet att bli kompen-

¹⁹ Ibid.

²⁰ Se RÅR 2021:1 s. 8 och 14.

²¹ Se a.a. s. 8.

serad på annat sätt, t.ex. genom försäkringsersättning. Vid bristande betalningsförmåga hos misstänkt torde ett väsentligt enskilt intresse endast sällan föreligga. Prövningen av ett skadestånd kan nämligen normalt inte anses vara av vikt för målsäganden om det är sannolikt att ett utdömt skadestånd inte skulle kunna verkställas. På samma sätt förhåller det sig då misstänkt har betalat eller gjort en betalningsutfästelse avseende det aktuella anspråket.²²

Även brottets karaktär kan få betydelse vid bedömningen av om ett väsentligt enskilt intresse utesluter att åtalsunderlåtelse meddelas. Den grova kränkning av integriteten som brottet har inneburit för målsäganden kan nämligen vara av sådant slag att åtal bör väckas redan av det skälet. I första hand gäller det sexual- och fridskränkingsbrott mot barn och vuxna och andra gärningar med utstuderade inslag av hot eller våld. Om en och samma gärningsperson har utsatt samma målsägande för en lång rad sådana brott bör det väsentliga enskilda intresset dock anses tillgodosett genom ett representativt urval av gärningar.²³

Som nämnts ovan kan åklagaren också besluta att avstå från att väcka åtal enligt bestämmelser om särskild åtalsprövning. Eftersom presumtionen är mot åtal vid särskild åtalsprövning ska den frågan alltid prövas före det att en åtalsunderlåtelse övervägs. Om åklagaren vid den prövningen har funnit att åtal är påkallat från allmän synpunkt är utrymmet att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse som regel litet.

Utöver att grundrekvisitet är uppfyllt krävs, som redan framgått, att en av fyra grunder för åtalsunderlåtelse föreligger. I det följande ska var och en av dessa behandlas. Eftersom det är i de s.k. konkurrensfallen som principerna för straffmätningen av flerfaldig brottslighet får betydelse, ska vi särskilt fördjupa oss i de fallen.

8.3.3 Bötesfallen

Enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 rättegångsbalken får åtal underlåtas om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Som framgår av bestämmelsen ger den tämligen vidsträcktta möjligheter att meddela åtalsunderlåtelse beträffande sådana brott.

²² Jfr prop. 1984/85:3 s. 22 f. och RÅR 2021:1 s. 9.

²³ Se RÅR 2021:1 s. 9 samt jfr prop. 1984/85:3 s. 23.

Avsikten är dock inte att bestämmelsen ska uppfattas som en presumption mot åtal i dessa fall. Utrymmet för åtalsunderlåtelse kan variera beroende på vilken brottstyp som är aktuell, omständigheterna kring den konkreta gärningen eller den misstänkte samt i vilken mån det finns allmänna eller enskilda intressen som talar för att åtal sker.²⁴

När det gäller vilka brottstyper som kan komma i fråga för åtalsunderlåtelse enligt denna punkt omnämns i förarbetena mindre allvarliga förmögenhetsbrott såsom snatteri (numera ringa stöld) och lindriga fall av egenmäktigt förfarande, bedrägligt beteende eller olovligt förfogande. Vidare framgår att även en hel del förseelser mot specialstraffrättsliga författningar kan medge att åklagaren underlåter åtal, inte minst sådana oaktsamhetsbrott som snarare framstår som resultat av okunnighet eller obetänksamhet än som uttryck för nonchalans mot gällande bestämmelser. När det gäller brott mot näringsrättsliga författningar eller författningar angående arbetarskydd, miljöskydd eller dylikt framhålls dock att utrymmet för åtalsunderlåtelse generellt sett får anses vara begränsat. Här talar nämligen starka allmänna intressen för att brotten inte lämnas obeivrade. Vad gäller trafikområdet är enligt förarbetena utrymmet också rätt begränsat. Här bör åtalsunderlåtelse kunna komma i fråga vid sådana överträdelser av detaljföreskrifter som med hänsyn till situationen i det särskilda fallet framstår som ursäktliga och inte har inneburit någon egentlig olägenhet eller fara från trafiksäkerhetssynpunkt.²⁵

I Riksåklagarens riktlinjer pekas vissa särskilda omständigheter ut som i det enskilda fallet kan tala för respektive emot att åtalsunderlåtelse meddelas i bötesfallen. Till stöd för en åtalsunderlåtelse kan åklagaren således beakta bl.a. om brottet framstår som en engångsföreteelse, om brottet har föregåtts av provokation eller förledande, om gärningspersonen har försökt minska brottets skadeverkningar eller om det föreligger andra förhållanden som tas upp i 29 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken. Skäl som talar mot en åtalsunderlåtelse kan vara att det är fråga om återfall i brott, att brottet framstår som planerat, systematiskt eller annars förslaget, att gärningspersonen avsett eller medvetet riskerat större skador än de som realiserats eller att det föreligger andra förhållanden som anges i 29 kap. 2 § brottsbalken.²⁶

²⁴ Jfr prop. 1984/85:3 s. 28 f. och RÅR 2021:1 s. 11.

²⁵ Se prop. 1984/85:3 s. 28 f.

²⁶ Se RÅR 2021:1 s. 12 f.

8.3.4 Villkorlig domfallen

I 20 kap. 7 § första stycket 2 rättegångsbalken ges en möjlighet att underlåta åtal när det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom. Denna möjlighet är emellertid snävare än i bötesfallen, eftersom det här också krävs att det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Liksom beträffande övriga punkter i första stycket krävs dessutom att grundrekvisitet är uppfyllt (se avsnitt 8.3.2).

Åtalsunderlåtelse enligt denna punkt kan alltså aktualiseras när ett brott utifrån dess straffvärde och art kan förväntas leda till villkorlig dom och åklagaren bedömer att en sådan påföljd är antaglig också med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden. Prövningen av om det *kan antas* att påföljden för brottet i det enskilda fallet skulle bli villkorlig dom innebär dels att prognosen avseende påföljden inte behöver vara helt säker, dels att det ställs ett relativt lågt utredningskrav. Det krävs dock att de personliga förhållanden som ligger till grund för bedömningen att påföljden skulle bli villkorlig dom klart och tydligt framgår av utredningen. Om en mer omfattande utredning krävs för att bedöma påföljdsfrågan – t.ex. särskild personutredning – får åtal i stället väckas. Att en domstol skulle ha förenat den villkorliga domen med böter utgör däremot inget hinder mot åtalsunderlåtelse.²⁷

Avsikten med kravet på att *särskilda skäl* för åtalsunderlåtelse ska föreligga är att markera att det ska vara fråga om en undantagssituation där en lagföring inför domstol framstår som opåkallad med hänsyn till omständigheterna vid brottet och/eller den misstänktes åtgärder därefter. Av förarbetena framgår att det som i första hand är av betydelse är sådana omständigheter som gör brottet ursäktligt. Det kan t.ex. handla om att den misstänkte har förbisett ett straffbud eller förhastat sig samtidigt som det uppenbarligen rör sig om en engångsföreteelse. Av betydelse kan också vara att den misstänkte frivilligt har vidtagit rättelse innan någon skada har uppkommit. Ett annat exempel som tas upp är när den misstänkte inte har känt till den bestämmelse som har överträtts, utan att förfarandet för den sakens skull är straffritt enligt principerna om rättsvillfarelse. I förening med omständigheter av detta slag bör enligt förarbetena hänsyn också kunna tas till den misstänktes person. Man skulle exempelvis kunna tänka sig den situationen att den misstänkte är mycket gammal eller

²⁷ Se RÅR 2021:1 s. 13 samt jfr prop. 1984/85:3 s. 53.

uppvisar psykiska särdrag som gör att humanitära skäl talar mot en lagföring inför domstol.²⁸

Som exempel på brott där en åtalsunderlåtelse kan komma i fråga enligt punkten 2 nämns i Riksåklagarens riktlinjer förmögenhetsbrott såsom stöld, bedrägeri, häleri och förskingring. Detta förutsätter dock normalt att det rör sig om måttliga förmögenhetsvärden och generellt att övriga omständigheter i det enskilda fallet tillåter det. De särskilda omständigheter som nämnts i anslutning till bötesfallen, och som kan tala för respektive emot att åtalsunderlåtelse meddelas (se föregående avsnitt), gör sig gällande även i villkorlig domfallen.²⁹

I villkorlig domfallen ska åklagaren i första hand underrätta den misstänkte muntligen om ett beslut att underlåta åtal (se 4 § förordningen [1964:740] med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål). Möter särskilda svårigheter att lämna en muntlig underrättelse får underrättelsen i stället ske skriftligen.

8.3.5 Konkurrensfallen

Allmänt om konkurrensfallen

Den tredje punkten i 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken behandlar de s.k. konkurrensfallen. Enligt denna punkt får åtal underlåtas om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet. Liksom i de övriga fall som anges i första stycket gäller dock att åtalsunderlåtelse inte får ske, när ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att åtal väcks (se härom vad som har anförts i avsnitt 8.3.2).

Bestämmelsen i 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 april 1985. Dessförinnan krävdes att åklagaren gjorde en förutsägelse av hur en domstol skulle bedöma påföljdsfrågan om åtal väcktes för samtliga brott. Endast om det var *uppenbart* att brottet i jämförelse med det andra brottet var *utan nämnvärd betydelse för påföljden* kunde en åtalsunderlåtelse enligt denna punkt komma i fråga.

²⁸ Se NJA II 1985 s. 16 och prop. 1984/85:3 s. 53.

²⁹ Se RÅR 2021:1 s. 13.

Efter lagändringen, som bl.a. innebar att uppenbarhets- och nämnevärdsrekvisiten slopades, krävs formellt sett inte längre att åklagaren gör någon förutsägelse av ovan angivet slag. I praktiken förutsätter även en tillämpning av den nuvarande bestämmelsen emellertid att det görs en jämförelse i påföljdshänseende mellan det aktuella brottet och övrig brottslighet. Kraven i detta avseende är dock mildare än förut. Avgörande är numera om den beräknade eller redan utdömda påföljden för övriga brott framstår som en tillräcklig och adekvat reaktion på den samlade brottsligheten. Som framhållits i inledningen till detta kapitel får därmed frågor som rör straffmätningen av flerfaldig brottslighet central betydelse vid tillämpningen av denna punkt.³⁰

Åtalsunderlåtelse kan i konkurrensfallen aktualiseras i tre olika situationer. Flera brottsmisstankar mot samma person kan samtidigt vara föremål för prövning (s.k. samtidighetsfall). Nya brottsmisstankar kan uppkomma mot en person som har dömts för ett brott, men där de nya brotten har begåtts före domen (s.k. nyupptäckt brottslighet). Nya brottsmisstankar kan också uppkomma mot en person som har dömts för ett brott, men där de nya brotten har begåtts efter domen (s.k. ny brottslighet). Utrymmet för åtalsunderlåtelse skiljer sig åt beroende på vilken situation som är för handen.

Samtidighetsfallen och nyupptäckt brottslighet

I allmänhet är utrymmet för åtalsunderlåtelse störst i samtidighetsfallen och i fråga om nyupptäckta brott. I dessa fall bör åklagaren eftersträva att låta åtalet avse ett representativt urval av brotten som kan beräknas medföra en ändamålsenlig och tillräckligt ingripande påföljd och underlåta åtal i övrigt. Detta gäller i synnerhet vid seriebrottslighet och annan upprepad brottslighet av likartat slag. Inte minst vid brott av seriekaraktär står nämligen en begränsad krets av gärningspersoner för en stor del av brottsligheten. Det gör det särskilt angeläget att snabbt åstadkomma en tillräcklig lagföring så att resurserna kan riktas mot nästa förövare. Urvalet av vilka brott som ska utredas och åtalas bör i dessa fall ske så att det belyser brottslighetens art och systematiska karaktär.³¹

³⁰ Jfr RÅR 2021:1 s. 5, prop. 1984/85:3 s. 30 ff. och 50, NJA II 1985 s. 16 f. samt Lundkvist, Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning vid flerfaldig brottslighet, SvJT 1999 s. 281–287, på s. 285.

³¹ Jfr prop. 1984/85:3 s. 50, SOU 2010:43 s. 36 och RÅR 2021:1 s. 5 f.

Även vid brott av olika slag finns det ofta utrymme att underlåta åtal då den förutsedda eller redan utdömda påföljden vid en helhetsbedömning framstår som tillräcklig. När exempelvis enstaka fall av grov misshandel, rån, grov stöld eller liknande, vilka har ett förhållandevis högt straffminimum, och annan, mindre grov brottslighet, samtidigt föreligger till bedömning är utrymmet att begränsa utredningen avseende den senare brottsligheten betydande. Särskilt uttalat är detta förhållande när ett mycket allvarligt brott, exempelvis mord eller dråp, sammanträffar med lindriga brott. På motsvarande sätt bör omfattande kriminalitet av mer ordinär beskaffenhet ge skäl att begränsa förseelser och andra lindrigare gärningar som från påföljdssynpunkt är mer eller mindre utan betydelse.³²

När det gäller vilka skillnader i straffvärde som kan accepteras anges som ett exempel i förarbetena att åtal bör kunna underlåtas i fråga om brott som kan antas föranleda bara någon eller några månaders längre straff på ett årslångt fängelsestraff som brottsligheten i övrigt kan förväntas leda till.³³

Åtalsunderlåtelse bör normalt inte beslutas om det medför att den misstänkta får en annan typ av påföljd än vad som annars vore motiverat. Förutom brottets straffvärde måste åklagaren därför beakta de övriga omständigheter som är avgörande för påföljdvalet, i första hand brottslighetens art och eventuella återfall i brott.³⁴

Även det fallet att den misstänkta dömts i en annan stat eller att en dom i den andra staten kan påräknas kan beaktas i detta sammanhang. Om t.ex. ett utlämningsförfarande kan beräknas leda till att den misstänkte erhåller en adekvat påföljd även med beaktande av brott som i och för sig borde åtalas här, kan åtal för de senare brotten underlåtas.³⁵

Åklagaren är inte bunden av de regler i 34 kap. brottsbalken som begränsar domstolens möjlighet att meddela konsumtionsdom vid sammanträffande av brott. Åklagarens bedömningar bör dock inte avvika alltför mycket från vad domstolen skulle komma fram till (se vidare om förhållandet till 34 kap. brottsbalken när det gäller ny brottslighet i det följande).³⁶

³² Ibid.

³³ Se prop. 1984/85:3 s. 50.

³⁴ Se RÅR 2021:1 s. 5 och 7.

³⁵ Se prop. 1984/85:3 s. 51, NJA II 1985 s. 18 och RÅR 2021:1 s. 6.

³⁶ Ibid.

Ny brottslighet

När det uppkommer misstankar om att en person som har dömts för brott har begått nya brott efter domen, är utrymmet för åtalsunderlåtelse väsentligt mindre. Det är i dessa situationer fråga om återfall, och det har då visat sig att den misstänkte inte låtit sig påverkas av den tidigare domen. Det moment av lagtrots som ligger i återfallet gör det till ett självständigt intresse att föra de nya brotten till åtal.³⁷

Den mer begränsade möjligheten att underlåta åtal vid ny brottslighet hänger samman med regleringen i 34 kap. brottsbalken. Sedan en lagändring 2016 kan domstolen, annat än i vissa fall när det tidigare dömts till en ungdomspåföljd, inte längre meddela konsumtionsdom beträffande sådan brottslighet. Den skärpta syn på återfall som lagändringen ger uttryck för har fått återverkningar också på hur möjligheten till åtalsunderlåtelse i dessa fall bör utnyttjas. Enligt vad som framgår av förarbetena till den angivna lagändringen är det visserligen inte uteslutet att besluta om åtalsunderlåtelse för ny brottslighet som kan förväntas leda till en ny påföljd. Detta bör dock förutsätta att det nya brottet kan anses vara ringa, att det ligger i början av provotiden och att det inte finns några speciella omständigheter som talar mot det.³⁸

Utrymmet för att besluta om åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning vid ny brottslighet har preciserats ytterligare i Riksåklagarens riktlinjer (RåR 2021:1) om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (s. 10). Där anges att det utrymmet är förbehållet fall där det nya brottet kan anses ringa och den förväntade påföljden är av begränsat slag jämfört den tidigare utdömda påföljden. Vidare anges det som uteslutet att avstå från åtal om det nya brottet förväntas ge fängelse. Därtill måste det nya brottet, enligt vad som också framgår av riktlinjerna, ha begåtts före det att den tidigare påföljden till fullo har verkställts, inkluderat tid för villkorlig frigivning. Normalt ska också åklagarens beslut tas inom samma tidsram.³⁹

När det rör sig om flerfaldig ny brottslighet ska brotten behandlas som samtidighetsfall i förhållande till varandra. Vissa nya brott kan därmed av processekonomiska skäl bli föremål för beslut om förundersökningsbegränsning eller åtalsunderlåtelse medan andra går till åtal.

³⁷ Jfr RåR 2021:1 s. 10.

³⁸ Se prop. 2015/16:151 s. 53.

³⁹ Jfr även prop. 1984/85:3 s. 32.

8.3.6 Vårdfallen

I 20 kap. 7 § första stycket 4 regleras de s.k. vårdfallen. Enligt denna punkt får åtalsunderlåtelse meddelas om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kommer till stånd.

Det ställs inte något krav på att det finns ett samband mellan brottet och det tillstånd som motiverat vården. Inte heller finns det något självständigt krav på att den misstänkte lider av en psykisk störning vid tiden för åklagarens prövning. Ett beslut om åtalsunderlåtelse på denna grund kräver således inte mer än att den ifrågasvarande vården kommer till stånd och att några väsentliga intressen inte hindrar ett sådant beslut.⁴⁰ Enligt vad som framgår av förarbetena torde frågan om åtalsunderlåtelse främst komma upp när den misstänkte redan när brottet begicks är under vård eller vård kommit till stånd efter brottet. Det är emellertid i och för sig inget som hindrar att åklagaren beslutar om åtalsunderlåtelse när t.ex. öppen psykiatrisk vård börjat förberedas.⁴¹

Åklagarprövningen handlar här främst om att bedöma om vården eller insatserna dels är lämpligast för den misstänkte, dels är tillräckliga med hänsyn till brottets allvar. Är brottet mycket grovt bör det föranleda åtal. Även skyddsaspekter måste beaktas. Detta gäller i synnerhet vid brott mot annans personliga säkerhet. Om åklagaren bedömer att det inte finns garantier för att skyddsaspekterna blir tillräckligt väl tillgodosedda genom att den vård som planeras, exempelvis vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, bör åtalsunderlåtelse inte meddelas.⁴²

Andra omständigheter som kan utgöra skäl för åtal i dessa fall kan vara att saken behöver utredas inför domstol, att det råder ovisshet i fråga om hur gärningen bör bedömas rättsligt eller att det finns intresse av att en särskild rättsverkan kommer till stånd. Även starka målsägandeintressen kan påkalla åtal.⁴³

⁴⁰ Se prop. 1990/91:58 s. 483.

⁴¹ Se prop. 1984/85:3 s. 52.

⁴² Jfr RÅR 2021:1 s. 14 f., prop. 1984/85:3 s. 52 och prop. 1990/91:58 s. 483.

⁴³ Se prop. 1984/85:3 s. 52.

8.3.7 Extraordinära fall

Åtal får enligt 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken underlätas i andra fall än som nämnts i första stycket, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Bestämmelsens tillämpningsområde är tämligen begränsat. Utrymmet för åtalsunderlåtelse i dessa s.k. extraordinära fall ska ses mot bakgrund av – men är betydligt snävare än – domstolens möjlighet att besluta om påföljdseftergift enligt 29 kap. 6 § brottsbalken. För åklagaren krävs att utredningsmaterialet ger ett starkt stöd för uppfattningen att den misstänkta i fortsättningen avhåller sig från brott. Bestämmelsen är enbart avsedd att tillämpas då en lagföring skulle innebära sådana nackdelar som inte kan undanröjas genom ett beslut om påföljdseftergift efter en rättegång. Processekonomiska skäl saknar betydelse. I första hand handlar det om fall där en domstolsprövning skulle orsaka gärningspersonen svårt lidande eller för allmänheten framstå som meningslös eller anstötlig. Som exempel kan nämnas fall då den misstänkta lidit av svår sjukdom eller skadats svårt vid brottet eller att denna genom vårdslöshet orsakat en anhörigs död.⁴⁴

8.3.8 Åtalsunderlåtelse efter åtal och återkallelse av åtalsunderlåtelse

Åtalsunderlåtelse efter åtal

Beslut om åtalsunderlåtelse får, enligt 20 kap. 7 a § rättegångsbalken, meddelas även sedan åtal har väckts, om det kommer fram sådana förhållanden som, om de förelegat eller varit kända vid tiden för åtalet, skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas om den tilltalade motsätter sig det eller om dom redan har fallit.

Bestämmelsen är alltså tillämplig bara om det kommer fram nya omständigheter och uppgifter under handläggningen av brottmålet. I motiven framhålls att åtalsunderlåtelse inte får ske på grundval av

⁴⁴ Se RÅR 2021:1 s. 19.

en omprövning av förhållanden som varit kända redan vid tiden för åtalets väckande.⁴⁵

Av kravet på samtycke följer att den tilltalade måste beredas tillfälle att yttra sig före beslutet.⁴⁶

Paragrafen är tillämplig i samtliga de fall som anges i 20 kap. 7 § rättegångsbalken. Möjligheten att besluta om åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts bör dock utnyttjas endast i undantagssituationer. Tänkbara situationer är då den misstänkta efter åtalet erkänner en gärning som tidigare förnekats, eller då den åtalade gör sig skyldig till allvarligare brott innan det första åtalet hunnit prövas av domstolen.⁴⁷

Om åklagaren beslutar att underlåta åtal ska det väckta åtalet läggas ned.

Återkallelse av åtalsunderlåtelse

Enligt 20 kap. 7 b § rättegångsbalken får beslut om åtalsunderlåtelse återkallas, om särskilda omständigheter föranleder det.

Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. I princip krävs att nya omständigheter har tillkommit för att återkallelse ska få ske.⁴⁸

En situation där återkallelse skulle kunna komma i fråga är, enligt vad som framgår av förarbetena, när den misstänkte återfaller i brott av liknande slag som det åtalsunderlåtelsen avsåg och det nya brottet inte är av lindrig beskaffenhet. Ett annat exempel är när den miss-tänkte blir frikänd för brott som legat till grund för åtalsunderlåtelse med stöd av den tredje punkten i 20 kap. 7 § rättegångsbalken (konkurrensfallen). Det bör då krävas att den misstänkte antingen blir fullständigt frikänd eller frikänd i sådan utsträckning att det ut-dömda straffet kan anses som helt otillräckligt.⁴⁹

När åtalsunderlåtelsen har meddelats med stöd av den andra punkten i 20 kap. 7 § rättegångsbalken, dvs. i villkorlig domfallen, kan man tala om att ett skötsamhetskrav uppkommer. Om den miss-tänkte i ett sådant fall gör sig skyldig till nya brott, som inte är av bagatellartad karaktär, bör åklagaren således överväga att återkalla

⁴⁵ Se prop. 1981/82:41 s. 32, NJA II 1981 s. 659 och RÅR 2021:1 s. 17.

⁴⁶ Se NJA II 1981 s. 660 f.

⁴⁷ Se prop. 1981/82:41 s. 32, NJA II 1981 s. 660 och RÅR 2021:1 s. 17.

⁴⁸ Se prop. 1984/85:3 s. 53 f.

⁴⁹ Se a. prop. s. 54.

beslutet om åtalsunderlåtelse. Detsamma gäller om den misstänkte visar sådan allvarlig brist på skötsamhet som skulle ha kunnat för-
anleda undanröjande av en villkorlig dom enligt 27 kap. 6 § brotts-
balken. Omständigheter som inträffar senare än två år efter beslutet
bör normalt inte beaktas.⁵⁰

Om ett beslut om åtalsunderlåtelse återkallas är läget detsamma
som om något beslut i åtalsfrågan inte finns. Åklagaren bör då fatta
ett nytt beslut i åtalsfrågan och väcka åtal så snart som möjligt.⁵¹

I sammanhanget kan noteras att en högre åklagare genom över-
prövning alltid kan ändra ett beslut om åtalsunderlåtelse (se 7 kap. 2
och 5 §§ rättegångsbalken). Det gäller även om det inte kommit fram
några nya omständigheter.

8.4 Förundersökningsplikten

8.4.1 Förundersökningspliktens innebörd

Som en konsekvens av den absoluta åtalsplikten anses det även råda
förundersökningsplikt. Denna plikt kommer till uttryck i 23 kap. 1 §
första stycket rättegångsbalken, som anger att förundersökning ska
inledas så snart det finns anledning anta att brott som hör under
allmänt åtal har förövats.

Av den nämnda bestämmelsen framgår att gränsen för när för-
undersökningsplikten inträder satts lågt. Kravet på att det ska finnas
anledning att anta att ett brott förövats innebär i och för sig att en
konkret brottsmisstanke måste finnas. Misstanken kan dock vara vag
och gärningspersonen kan vara okänd. Kännedom om brottet kan ha
erhållits genom anmälan eller genom spaning eller på annat sätt.

Som också framgår av 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken
är det en förutsättning för att förundersökningsplikt ska gälla att
brottet hör under allmänt åtal. Andra förutsättningar som inte direkt
framgår av paragrafen, men som följer indirekt av regleringen i rätte-
gångsbalken, är att brottet lyder under svensk jurisdiktion, att brottet
inte är preskriberat samt att gärningspersonen är över 15 år och allt-
jämt i livet (såvida det inte är fråga om annans medverkansansvar).⁵²

⁵⁰ Jfr a. prop. s. 42 f. och RÅR 2021:1 s. 18.

⁵¹ Se Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 20 kap. 7 b §, avsnitt 2.2 Effekterna av återkallelse, Lexino 2020-12-01 (JUNO).

⁵² Se Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 23 kap. 1 §, avsnitt 2.1.1 Grundläggande förutsättningar, Lexino 2020-12-01 (JUNO).

Av 23 kap. 2 § rättegångsbalken framgår att förundersökningen har två huvudsakliga syften:

- att utröna om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömningen av frågan om åtal ska väckas, och
- att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen

Det finns dock även andra syften med förundersökningen, nämligen:

- att ge den misstänkte inblick i åklagarens bevismaterial och göra det möjligt för honom eller henne att få detta justerat och berikat samt att därigenom underlätta för den misstänkte att förbereda sitt försvar,⁵³ samt
- att klargöra om det finns något enskilt anspråk och vilka omständigheter det i så fall grundas på (jfr 22 kap. 2 § rättegångsbalken).

En förundersökning kan upphöra antingen genom att den läggs ned eller genom att den avslutas. Nedläggning ska enligt 23 kap. 4 § rättegångsbalken ske om det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen. Sådana anledningar kan t.ex. vara att någon misstanke inte längre kvarstår eller att utredningsmöjligheterna har uttömts. Som vi återkommer till i det följande kan en förundersökning också läggas ned med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning. I det senare fallet, men inte i det förra, är det fråga om en inskränkning av förundersökningsplikten.

Läggs förundersökningen inte ned anses den avslutad när utredningen har slutdelgetts den misstänkte enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Åklagaren har då att fatta beslut i åtalsfrågan. Beslutet kan innebära att åtal väcks eller att åtalsunderlåtelse meddelas. Beslutet kan också innebära att åtal inte väcks, ett s.k. negativt åtalsbeslut.

⁵³ Se prop. 1994/95:23 s. 73.

8.4.2 Undantagen från förundersökningsplikten

I likhet med åtalsplikten är förundersökningsplikten förenad med ett antal undantag.

För det första behöver en förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Denna möjlighet till direktavskrivning följer av 23 kap. 1 § andra stycket första meningen rättegångsbalken och tar sikte på sådana fall där praktiska förutsättningar för att utreda brottet saknas. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 8.5.

För det andra finns i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken regler om förundersökningsbegränsning. Reglerna utgör processekonomiskt motiverade undantag från plikten att genomföra en förundersökning och innebär att åklagare eller polis av resursskäl kan lägga ned en påbörjad förundersökning eller besluta att någon förundersökning inte ska inledas. Begreppet förundersökningsbegränsning används för båda beslutstyperna, även om ett beslut av sistnämnda slag också går under benämningen direktavskrivning. I den fortsatta framställningen används endast begreppet förundersökningsbegränsning för beslut som fattas med stöd av denna paragraf. Bestämmelserna behandlas gemensamt i avsnitt 8.6.

För det tredje bör även den förenklade utredningsformen enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken och polismans möjlighet att besluta om rapporttefergift enligt 9 § polislagen (1984:387) betraktas som undantag från i första hand förundersökningsplikten. Dessa regler kommer inte att beröras ytterligare i denna framställning.

Utöver de ovan angivna formella undantagen från förundersökningsplikten begränsas denna i realiteten också av praktiska och resursmässiga hänsyn. Begränsningar av det slaget berörs något ytterligare i avsnitt 8.7.

8.5 Direktavskrivning

Med direktavskrivning avses allmänt sett sådana beslut som innebär att brottsmisstanken skrivs av utan att någon förundersökning inletts. Som redan framgått kan ett sådant beslut fattas av flera olika skäl, t.ex. att anmälan avser en situation där förutsättningarna för att inleda en förundersökning inte är uppfyllda. I detta sammanhang åsyftas dock endast sådana fall där beslutet fattas med stöd av 23 kap.

1 § andra stycket första meningen rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse behöver en förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.

Denna möjlighet till direktavskrivning infördes genom en lagändring 1995. I propositionen påtalades att det även tidigare förekommit att ärenden avskrivits direkt efter anmälan eller efter att endast någon enstaka utredningsåtgärd vidtagits med motiveringen att spaningsuppslag saknas eller liknande. Som typexempel på sådan brottslighet nämndes cykelstölder och inbrottsstölder. Som exempel på andra situationer där det i praktiken saknas möjligheter att utreda och lagföra brottet nämndes sådana fall där den misstänkte avvikit och inte kan förväntas bli anträffad, där gärningsmannen lämnat landet och inte kan förväntas återkomma och det inte finns förutsättningar för utlämning samt där brottet begåtts utomlands och bevisning inte finns tillgänglig här.⁵⁴

Bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket första meningen rättegångsbalken tillkom således för att ge uttryckligt lagstöd för den praxis som sedan länge tillämpats och kan ses som ett förtydligande av förundersökningsplikten. I propositionen uttalades att det var närmast självklart att verkligheten sätter en gräns för vilka insatser som kan göras för att utreda ett brott, även om inget fall i teorin är omöjligt att utreda. Principen om förundersökningsplikt borde därför tolkas på det sättet att den innebär en skyldighet att inleda utredning endast då det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet.⁵⁵

Vid bedömningen av om direktavskrivning kan ske på denna grund ska enligt motiven hänsyn tas endast till sådana omständigheter som kan hänföras till det enskilda fallet.⁵⁶ Det kan alltså inte bli fråga om att direktavskriva alla anmälningar om t.ex. cykelstölder.⁵⁷ Sådana omständigheter som att arbetsbelastningen på myndigheten är ansträngd och att det finns utredningsbalanser medför enligt motiven inte att förundersökningsplikten bortfaller.⁵⁸

⁵⁴ Se prop. 1994/95:23 s. 95 f.

⁵⁵ Se a. prop. s. 96.

⁵⁶ Se a. prop. s. 118.

⁵⁷ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1 april 22, JUNO) kommentaren till 23 kap. 1 §.

⁵⁸ Se prop. 1994/95:23 s. 118.

Rekvisitet ”uppenbart” är ett bevisrekvisit som anger att det ska vara fullständigt klart att situationen föreligger.⁵⁹

8.6 Förundersökningsbegränsning

8.6.1 Allmänt om förundersökningsbegränsning och den nuvarande ordningens framväxt

De allmänna bestämmelserna om förundersökningsbegränsning finns som redan framgått i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken. Där anges att en förundersökning får läggas ned

1. om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader (det s.k. disproportionsfallet), eller
2. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned (det s.k. åtalsprövningsfallet respektive åtalsunderlåtelselfallet).

Om det finns förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket redan innan en sådan har inletts får det, enligt andra stycket, beslutas att förundersökning inte ska inledas.

Beslut om förundersökningsbegränsning (genom att lägga ned eller att inte inleda en förundersökning) fattas av den åklagare eller polis som leder förundersökningen (se 23 kap. 4 a § tredje stycket rättegångsbalken). Polisiär förundersökningsledare får dock inte besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallet (första stycket 1) och de extraordinära åtalsunderlåtelselfallen (första stycket punkten 2 vid förväntad åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). I dessa fall tillkommer beslutsbehörigheten således endast åklagare.⁶⁰

⁵⁹ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1 april 22, JUNO) kommentaren till 23 kap. 1 §.

⁶⁰ Av 10 § åklagarförordningen framgår vidare att endast allmän åklagare har behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallet och de extraordinära fallen. Assistentåklagare, extra åklagare och åklagaraspiranter är alltså inte behöriga att fatta sådana beslut.

Bestämmelserna om förundersökningsbegränsning infördes i rättegångsbalken 1982. Lagändringen motiverades med att polis och åklagare skulle få bättre möjligheter att använda sina resurser till att utreda allvarlig brottslighet. Det framhölls vidare att bestämmelserna ger möjlighet att lägga ned en förundersökning av det skälet att förundersökningens fullföljande skulle föra med sig kostnader eller arbetsinsatser som ter sig oproportionerliga eller meningslösa när man sätter dem i relation till den samhällsreaktion som kan komma i fråga för brottsligheten.⁶¹ Liknande skäl angavs när utrymmet för förundersökningsbegränsning i de s.k. åtalsunderlåtelsefallen vidgades väsentligt några år senare (se vidare avsnitt 8.3.1 om 1985 års åtalsunderlåtelsereform).⁶² Regleringen kvarstod därefter länge oförändrad, men genom en lagändring 2012 utökades även möjligheten till begränsning i de s.k. disproportionsfallen (se vidare avsnitt 8.6.4). Året därpå trädde ytterligare en – och i praktiken mer betydelsefull – ändring i kraft, nämligen den som gav polisen behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning. I propositionen framhölls att en sådan behörighet möjliggör för polisen att ta ett helhetsansvar för de förundersökningar den leder. Förundersökningsledarna kan därmed, enligt vad som också framhölls, bedriva ett sammanhållet förundersökningsarbete, vilket gynnar såväl kvaliteten som effektiviteten.⁶³

Som nämnts i avsnitt 8.3.1 har utrymmet för förundersökningsbegränsning i åtalsunderlåtelsefallen, närmare bestämt i sådana konkurrensfall som rör ny brottslighet, senare kommit att inskränkas något till följd av ändringar i 34 kap. brottsbalken.

Liksom åtalsunderlåtelse är förundersökningsbegränsning ett fakultativt institut, vilket innebär att förundersökningsledaren inom relativt vida ramar kan välja mellan att slutföra förundersökningen eller att begränsa den. Det är dock angeläget att reglerna tillämpas på ett konsekvent sätt, så att lika fall inte behandlas olika.⁶⁴ I en situation där t.ex. flera personer misstänks för samma brottslighet bör förundersökningsledaren således sträva efter att behandla dem på samma sätt i processuellt hänseende.⁶⁵

⁶¹ Se prop. 1981/82:41 s. 1 och 18.

⁶² Se prop. 1984/85:3. s. 1 och 14.

⁶³ Se prop. 2011/12:10 s. 21.

⁶⁴ Jfr Lundkvist, s. 283.

⁶⁵ Se RÅR 2021:1 s. 4.

Till skillnad från beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter ett beslut om förundersökningsbegränsning inte att skuldfrågan är klarlagd. En förundersökningsbegränsning innefattar alltså ingen sakerförklaring och noteras följaktligen inte heller i belastningsregistret. I den bemärkelsen är en förundersökningsbegränsning mer fördelaktig för den misstänkte än en åtalsunderlåtelse. Ett beslut om förundersökningsbegränsning kan dock när som helst ändras och förundersökning inledas eller återupptas.⁶⁶

Eftersom skuldfrågan således inte måste utredas kan de brottsutredande myndigheterna i ett tidigt skede avbryta utredningsarbetet med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning. Från processekonomisk synpunkt är förundersökningsbegränsning därför av särskilt stor betydelse.⁶⁷

Även om ett beslut om förundersökningsbegränsning kan fattas när som helst under en pågående förundersökning blir skälen att driva förundersökningen vidare normalt starkare ju färre utredningsåtgärder som återstår. I takt med att utredningen framskrider blir nämligen de processekonomiska vinsterna av en förundersökningsbegränsning allt mindre samtidigt som målsägandens och den misstänktes eventuella intressen av att undersökningen fullföljs väger allt tyngre.⁶⁸

I det följande ska de olika grunderna för förundersökningsbegränsning behandlas närmare. Inledningsvis behandlas den vanligaste grunden för ett sådant beslut, nämligen åtalsunderlåtelsefallen (avsnitt 8.6.2). Därefter berörs åtalsprövningsfallen (avsnitt 8.6.3) och slutligen disproportionsfallen (avsnitt 8.6.4).

8.6.2 Åtalsunderlåtelsefallen

Av 23 kap. 4 a § första stycket 2 rättegångsbalken framgår att förundersökningsbegränsning får beslutas bl.a. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna i 20 kap. rättegångsbalken om åtalsunderlåtelse. En förutsättning för det är att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned (grundrekvisitet).

⁶⁶ Detta kräver dock normalt att det finns förutsättningar för omprövning, dvs. att nya omständigheter föreligger (jfr Riksåklagarens Riktlinjer, Överprövning och annan prövningsverksamhet, RÅR 2013:1, s. 8 f.).

⁶⁷ Se prop. 1984/85:3 s. 20.

⁶⁸ Jfr Fitger m.fl., kommentaren till 23 kap. 4 a § rättegångsbalken.

Regeln knyter primärt an till bestämmelserna i 20 kap. 7 § och omfattar samtliga de grunder för åtalsunderlåtelse som anges där, dvs. både bötesfallen, villkorlig domfallen, konkurrensfallen, vårdfallen och de extraordinära fallen (se vidare i avsnitt 8.3.3–8.3.7). Om ett framtida beslut om åtalsunderlåtelse på någon av dessa grunder kan förutses får förundersökningsbegränsning således ske, förutsatt att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom ett sådant beslut.

Det som sägs i avsnitt 8.3.3–8.3.7 om grunderna för åtalsunderlåtelse och i avsnitt 8.3.2 om grundrekvisitets tillämpning gäller i princip även i fråga om förundersökningsbegränsning. Vissa skillnader i de båda institutetens innebörd och verkningar medför dock att utrymmet för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse inte alltid är detsamma. Som nämnts i avsnitt 8.3.1 kräver en förundersökningsbegränsning, till skillnad från ett beslut om åtalsunderlåtelse, inte att skuldfrågan är klarlagd. Det praktiska utrymmet för förundersökningsbegränsning är därför väsentligt större än utrymmet för åtalsunderlåtelse. Ibland kan det emellertid finnas ett självständigt intresse av att saken utreds och skulden fastställs. I dessa fall kan tvärtom ett beslut om åtalsunderlåtelse vara lämpligt, men inte ett beslut om förundersökningsbegränsning. Som framhållits ovan gäller dessutom som en generell utgångspunkt att skälen för förundersökningsbegränsning vanligtvis blir svagare ju mindre av utredningen som återstår.

Avslutningsvis ska understrykas att bestämmelsen i 23 kap. 4 a § första stycket 2 rättegångsbalken endast omfattar förundersökningsbegränsning på grund av en förväntad åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. rättegångsbalken. Om en åtalsunderlåtelse (straffvarning) med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kan förutses, får förundersökningen således inte begränsas på denna grund.

I det följande ska förundersökningsbegränsning i de s.k. konkurrensfallen behandlas något ytterligare. I övrigt hänvisas, med förbehåll för de delvis skilda överväganden som de ovan berörda olikheterna mellan de båda instituten kan aktualisera, till det som anförts i avsnitt 8.3.2–8.3.7.

Särskilt om konkurrensfallen

Den vanligaste grunden för förundersökningsbegränsning är att den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet (se 23 kap. 4 a § första stycket 2 och 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken). Liksom när fråga är om att underlåta åtal på denna grund har förundersökningsledaren här att ta ställningen till om den beräknade eller redan utdömda påföljden för övriga brott framstår som en tillräcklig och adekvat reaktion även med beaktande av det nya brottet.

Som framgår av avsnitt 8.3.5 är utrymmet för att i dessa fall besluta om åtalsunderlåtelse – och följaktligen även om förundersökningsbegränsning – tämligen begränsat när det aktuella brottet har begåtts efter en tidigare dom, dvs. vid ny brottslighet. I samtidighetsfallen och beträffande nyupptäckt brottslighet är utrymmet större. Det som anförs i det följande gäller de två sistnämnda situationerna.

Av stor betydelse vid prövningen av om förundersökningsbegränsning kan ske på denna grund är vilken skillnad i straffvärde det innebär att avstå från att utreda vissa brott. Beräknas skillnaden bli liten, finns ofta skäl att begränsa förundersökningen. Med mindre skillnader avses enligt förarbetena exempelvis någon eller ett par månaders ytterligare straffvärde till ett ettårigt straff.⁶⁹ Utrymmet för ytterligare begränsning beror på den processekonomiska nyttan av ett sådant beslut.

I Riksåklagarens riktlinjer anges som en generell tumregel att det ofta bör finnas utrymme för att genom förundersökningsbegränsning koncentrera utredningen till den brottslighet som svarar för minst två tredjedelar av den samlade brottslighetens straffvärde. Vad gäller brottslighet med ett samlat straffvärde på dagsbotts nivå finns det, enligt vad som också framgår av riktlinjerna, som utgångspunkt utrymme att begränsa förundersökningen så att straffvärdet avseende den brottslighet som utreds inte understiger hälften av det uppskattade straffvärdet för den samlade brottsligheten. Detta innebär att begränsning alltid kan ske avseende brott som endast har penningböter i straffskalan när dagsböter kan förutses för övriga brott om inte ett väsentligt allmänt intresse talar däremot.⁷⁰

⁶⁹ Se prop. 1984/85:3 s. 50.

⁷⁰ Se RÅR 2021:1 s. 7.

Hur starkt de processekonomiska skälen för en förundersökningsbegränsning gör sig gällande beror på i vilket skede av utredningen beslutet fattas och hur tidskrävande brottsligheten är att utreda. Den sistnämnda aspekten blir ofta särskilt betydelsefull när det gäller flerfaldig ekonomisk brottslighet eller annan upprepad brottslighet av mer komplicerat slag. Ett typfall som nämns i förarbetena är när någon misstänks för flera skattebrott, varav ett medför utredningssvårigheter. För att åstadkomma ett snabbt avgörande av de klara brotten kan det vara befogat att besluta om förundersökningsbegränsning beträffande det svårutredda brottet. Andra fall som omnämns i förarbetena är då misstanken gäller både relativt lättutredda skattebrott och komplicerade gäldenärsbrott eller då misstanken omfattar flera gäldenärsbrott, varav något kan utredas snabbt, t.ex. ett bokföringsbrott. Under förutsättning att den väntade påföljden för den lättutredda brottsligheten kan anses innefatta en med hänsyn till omständigheterna tillräcklig sanktion bör det vara möjligt att begränsa förundersökningen till den brottsligheten. Det understryks dock att allmänpreventiva synpunkter i dessa situationer kan utgöra ett sådant väsentligt allmänt intresse som gör en fullständig utredning befogad.⁷¹

Mer preciserad vägledning står att finna i Riksåklagarens riktlinjer. Där framhålls att även mer komplex och svårutredd brottslighet som utgångspunkt ska kunna åtalas inom ett år från det att brottsligheten har anmälts, vilket kan kräva hårdare prioriteringar än annars. Som exempel anges att det ofta kan vara motiverat att avstå från att utreda anmäld skattebrottslighet eller oredlighetsbrott när det samtidigt finns förutsättningar för att leda ett grovt bokföringsbrott i bevis mot samma gärningsperson. Med ett bedömt straffvärde för bokföringsbrottet om minst sex månaders fängelse bör, enligt riktlinjerna, en lagföring inom ett år kunna motivera begränsningen även om det samlade straffvärdet för brottsligheten skulle uppgå till två till tre års fängelse och återstoden är svårutredd. I vissa fall bör, enligt vad som också framgår av riktlinjerna, effektivitetsintresset kunna motivera en ännu tydligare koncentring av utredningsinsatserna.⁷²

⁷¹ Se prop. 1984/85:3 s. 50 f.

⁷² Se RÅR 2021:1 s. 7.

8.6.3 Åtalsprövningsfallen

Vid sidan av de fem åtalsunderlåtelsefallen får, enligt 23 kap. 4 a § första stycket 2 rättegångsbalken, förundersökningen också läggas ned i de situationer som omfattas av särskild åtalsprövning om det kan antas att åtal inte kommer att väckas till följd av detta. Som nämnts i avsnitt 8.2.2 innebär reglerna om särskild åtalsprövning att det finns en presumtion mot åtal, vanligen uttryckt på det sättet att brottet får åtalas av åklagare endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Denna prövning ska ske innan man bedömer förutsättningarna för förundersökningsbegränsning på annan grund. Finner åklagaren då att ett åtal inte är påkallat från allmän synpunkt bör förundersökningen normalt läggas ner. Blir bedömningen den motsatta, är utrymmet för att besluta om förundersökningsbegränsning på annan grund å andra sidan litet. Det gäller särskilt i de fall där det är ett starkt målsägandeintresse som gör ett åtal påkallat.

8.6.4 Disproportionsfallen

Enligt 23 kap. 4 a § första stycket 1 rättegångsbalken får en förundersökning begränsas om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse. En förutsättning för det är att det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader.

Bestämmelsen fick sitt nuvarande innehåll genom en lagändring 2012 (prop. 2011/12:10). Dessförinnan var beslut om förundersökningsbegränsning på denna grund förbehållet de fall då det kunde antas att brottet inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter. I första hand avsågs enligt motiven brottsutredningar som har samband med invecklade jorddelnings- eller grannelagsrättsliga förhållanden.⁷³ Utvidgningen av regelns tillämpningsområde syftade till att skapa en ökad möjlighet att förhindra en orimlig eller till och med stötande resursanvändning i den brottsutredande verksamheten.⁷⁴

Till skillnad från tidigare kan numera även brottsrubriceringar såsom stöld, förskingring eller bedrägeri komma i fråga för förundersökningsbegränsning på denna grund. Även efter lagändringen är bestämmelsen emellertid avsedd att tillämpas restriktivt. Det som är

⁷³ Se prop. 1981/82:41 s. 34.

⁷⁴ Se prop. 2011/12:10 s. 30.

avgörande för bestämmelsens tillämplighet är inte vilken brottstyp beslutet avser, utan om det rör sig om ett sådant undantagsfall där kostnaderna för utredningen är till den grad oproportionerliga i förhållande till sakens betydelse att det inte är rimligt att fortsätta utredningen. Det som avses är inte sådana brott som till sin natur är krävande, såsom överträdelser som rör upphovsrätt, näringsrätt eller arbetsmiljö. I stället är det i första hand brottslighet som normalt sett är relativt okomplicerad, men som i det enskilda fallet kräver omfattande och kvalificerad utredning, som kan aktualisera en förundersökningsbegränsning enligt denna punkt. Typfall som omnämns i förarbetena är anmälningar som har sitt ursprung i en civilrättslig tvist avseende exempelvis en affärsrörelse, ett arv eller en skilsmässa.⁷⁵

Bestämmelsen förutsätter således att det i varje särskilt fall görs en noggrann prövning av om det finns skäl att begränsa förundersökningen. Vid den avvägning mellan kostnaderna för utredningen och sakens betydelse som ska göras måste hänsyn tas till de allmänna och enskilda intressen som talar emot att förundersökningen läggs ned. Av betydelse är bl.a. brottets art och omständigheterna vid brottets begående. Skäl som talar mot en nedläggning kan vara angelägenheten ur allmän synpunkt att genom ett domstolsavgörande undanröja ett osäkert rättsläge. Även hänsynen till målsägandens ställning kan i vissa fall tala för att undersökningen bedrivs vidare.⁷⁶

8.7 Praktiska begränsningar av förundersökningsplikten

Som framgått av det föregående kan ett beslut om att inte inleda eller lägga ner en förundersökning fattas på en rad andra grunder än med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § och direktavskrivning i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. Det kan t.ex. handla om att utredningsmöjligheterna har uttömts eller att bevisningen mot den utpekade gärningspersonen är otillräcklig. Men ibland är orsaken till att en brottsmisstanke förblir outredd inte följden av något formellt beslut, utan enbart av att anmälan ”drunknar” i den ständiga strömmen av inkomna ärenden. Inflödet av ärenden till de brottsutredande myndigheterna är nämligen stort och

⁷⁵ Se prop. 2011/12:10 s. 29 f. Jfr även Fitger m.fl., kommentaren till 23 kap. 4 a § rättegångsbalken och RÅR 2021:1 s. 18.

⁷⁶ Se prop. 2011/12:10 s. 31 och 34. Se även prop. 1981/82:41 s. 34 f.

resurserna ofrånkomligen begränsade. Även när det inte finns någon formell grund för direktavskrivning eller nedläggning måste i praktiken således en prioritering ske. De tillgängliga resurserna måste med andra ord fördelas på de inkomna ärendena, varvid omständigheter såsom brottslighetens allvar, utredningsläget och tiden från det att brottet begicks är faktorer som kan påverka prioriteringsordningen. Detta kan leda till att de ärenden som bedöms som viktiga utreds medan andra förblir liggande i väntan på åtgärd eller beslut, i vissa fall ända till dess att brottet preskriberas.⁷⁷

Vid stora brottshärvor, där antalet brott och misstänkta ofta växer i takt med utredningsarbetet, kan det vidare vara praktiskt sett ogörligt att gräva djupare i varje del av ett redan omfattande förundersökningsmaterial. Om varje uppgift eller omständighet som kommer fram under utredningen följs upp, riskerar materialet att bli oöverskådligt och ärendet därmed ohanterligt. För att driva förundersökningen till avslut och de befintliga brottsmisstankarna till åtal blir det därför många gånger nödvändigt att koncentrera utredningsarbetet till dessa.⁷⁸

Vid sidan av de inskränkningar av förundersökningsplikten som bl.a. reglerna om förundersökningsbegränsning och direktavskrivning utgör, sätter således såväl praktiska som resursmässiga realiteter i hög grad gränser för i vilken mån brott utreds och lagförs.

8.8 Tidigare överväganden

Framväxten av de nuvarande reglerna för åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning har beskrivits översiktligt i avsnitt 8.3.1, 8.5 och 8.6.1. I detta avsnitt redogör vi för tidigare överväganden som berör dessa institut och som inte har lett till lagstiftning. I fokus för framställningen i denna del ligger den senaste tjugoårsperioden.

En fråga som diskuterats i flera lagstiftningsärenden under den nyssnämnda perioden är om det bör införas en ny grund för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse som tar sikte på att den misstänkte har medverkat till utredningen av brottet inom ramen för ett system med s.k. ”plea bargain”. I betänkandet *Närings-*

⁷⁷ Jfr SOU 2019:38 s. 189, SOU 2010:43 s. 30 f. och SOU 2004:47 s. 384.

⁷⁸ Jfr t.ex. Brå 2018:4 s. 50 f. och Åklagarmyndigheten, Hanteringen av stora och komplicerade ärenden, Rapport Dnr 2015/0514, s. 75 f.

livet och förtroendet (SOU 2004:47) föreslog Förtroendekommissionen, vars uppdrag var att analysera behovet av åtgärder som säkerställer förtroendet för det svenska näringslivet, bl.a. att en svensk variant av institutet plea bargain för ekonomisk brottslighet borde utredas, liksom en möjlighet att begränsa en förundersökning till huvudpersonerna i en liga. Som skäl för sitt förslag framhölls effektivitets- och resursvinster för ekobrottsbekämpningen samt fördelar för den misstänkte att slippa sväva i ovisshet under en tidsperiod om flera år.⁷⁹

Frågan om den misstänktes medverkan vid utredningen av sina egna brott kan tas till vara för att korta utredningstiden och förenkla handläggningen övervägdes på ett mer generellt plan av Beredningen för rättsväsendets utveckling. Övervägandena omfattade bl.a. frågan om det är lämpligt att skapa möjligheter att beakta den misstänktes medverkan genom förändringar av åtalsplikten och förundersökningsplikten. I sitt betänkande *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder* (SOU 2005:117) anförde beredningen att undantag från åtals- respektive förundersökningsplikten som grundar sig på den misstänktes erkännande eller medverkan i brottutredningen å ena sidan skulle kunna minska arbetsbelastningen i rättsväsendet och bidra till en ökad effektivitet. Å andra sidan skulle ett sådant system enligt beredningen vara förenat med ett antal nackdelar, däribland svårigheter att garantera allas likhet inför lagen och en risk för att brottsoffrens intressen åsidosätts. Mot denna bakgrund kom beredningen till slutsatsen att det då inte fanns tillräckliga skäl för att inskränka förundersökningsplikten och åtalsplikten med hänsyn till den misstänktes medverkan.⁸⁰ Som vi återkommer till nedan har denna fråga dock tagits upp på nytt under senare år av Utredningen om processrätt och stora brottmål.

I betänkandet *Förundersökningsbegränsning* (SOU 2010:43) lämnade Utredningen om förundersökningsbegränsning ett förslag i den riktning som Förtroendekommissionen tidigare efterlyst, nämligen till en särskild möjlighet att begränsa förundersökningen avseende vissa personer i en brottshärva. Enligt förslaget skulle förundersökningsbegränsning på denna grund under vissa förutsättningar kunna beslutas vid utredningen av en större mängd brott som har ett nära samband med varandra och som har begåtts av flera personer under en längre tidsperiod. Därigenom skulle utredningen kunna inriktas

⁷⁹ Se a. betänkande s. 385 ff.

⁸⁰ Se a. betänkande s. 61 ff.

mot den allvarligaste brottsligheten. I korthet motiverades förslaget med att den befintliga regleringen inte ger tillräckliga möjligheter att prioritera utredningsresurserna i omfattande och komplicerade brottsutredningar. Utredningen framhöll därvid att resurserna riskerar att inte räcka till för att hålla utredningstiderna korta, med bl.a. långa frihetsberövanden, tilltagande utredningssvårigheter och lägre straffmättningsvärden som följd. Vidare framhöll utredningen att den nuvarande utformningen av förundersökningsplikten medför att även lindriga brott i en härva måste utredas, samtidigt som rättsväsendets resurser inte räcker till för att utreda alla allvarliga brott. Det befintliga regelverket ger, enligt vad utredningen anförde, således inte ett tillräckligt effektivt stöd för att hantera den organiserade brottsligheten som helhet.⁸¹

Vid remitteringen uttryckte flertalet remissinstanser förståelse för behovet att kunna begränsa förundersökningen i stora ärenden, samtidigt som det också riktades kritik mot förslaget.⁸² I huvudsak gick kritiken ut på att det saknades en tillräckligt grundlig analys om vad den föreslagna förändringen skulle innebära för de grundläggande rättsprinciperna om åtalsplikt, förutsebarhet och likhet inför lagen. Förslaget har inte lett till lagstiftning. Däremot ledde utredningens övriga överväganden bl.a. till att det s.k. disproportionsfallet utvidgades och att polisen fick behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning (jfr ovan avsnitt 8.6.1).

Frågan om det kunde finnas anledning att närmare utreda förändringar i åtals- och förundersökningsplikten var en del av uppdraget för Utredningen om processrätt och stora brottmål. Utredningen anförde i delbetänkandet *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål* (SOU 2017:7) att det inte hade framkommit något som tydde på att det fanns ett behov av att överväga förändringar på ett generellt plan av ordningen med förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.⁸³ I slutbetänkandet *Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg* (SOU 2019:38) gjorde utredningen bedömningen att tillämpningsområdet för förundersökningsbegränsning i disproportionsfallet inte borde utvidgas eftersom det skulle innebära ett alltför stort steg mot en relativ åtals- och förundersökningsplikt samt medföra en risk för en avkriminalisering i praktiken

⁸¹ Se a. betänkande s. 73 ff.

⁸² Remissammanställning i Justitiedepartementet, ärende nr Ju2010/5473/Å.

⁸³ Se a. delbetänkande s. 151.

av vissa brott.⁸⁴ Utredningen föreslog dock en ny bestämmelse i rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning för de fall då en misstänkt person har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottsmisstankar som riktats mot honom eller henne. Inte heller detta förslag har lett till lagstiftning.

8.9 Särskilda regler för unga lagöverträdare

8.9.1 Allmänt om regleringen i LUL

Rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse gäller oberoende av den misstänktes ålder. För unga misstänkta finns dock en särskild möjlighet till förundersökningsbegränsning i 8 § LUL och till åtalsunderlåtelse i 16 och 17 §§ samma lag.⁸⁵ Efter en lagändring 2015 benämns beslut att underlåta åtal med stöd av sistnämnda bestämmelser som straffvarning.

Rättegångsbalkens regler är subsidiära i förhållande till reglerna i LUL (se 1 § andra stycket LUL). I fråga om unga misstänkta är det som huvudregel alltså först när en förundersökningsbegränsning eller åtalsunderlåtelse (straffvarning) inte kan meddelas med stöd av LUL som motsvarande åtgärder enligt rättegångsbalken kan övervägas.⁸⁶

LUL ger tämligen långtgående möjligheter att meddela straffvarning för ungdomar som begått brott innan de fyllt 18 år. Regleringen vilar på grundtanken att ansvaret för ungdomar som begått brott i huvudsak ska vila på socialtjänsten och inte på Kriminalvården. En viktig tanke bakom regleringen är också att institutet straffvarning möjliggör en snabb och smidig handläggning av brott som begås av unga.⁸⁷ Den särskilda möjlighet att begränsa förundersökningen som LUL erbjuder är däremot inte lika vidsträckt. Det hänger samman med att en förundersökning och efterföljande straffvarning anses ha en särskild betydelse som varning för den unge lagöverträdaren.⁸⁸

⁸⁴ Se a. slutbetänkande s. 178.

⁸⁵ Därtill finns i 9 § LUL en särskild bestämmelse om åtalprövning beträffande unga som är intagna i sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

⁸⁶ I vissa fall tillämpas dock rättegångsbalkens regler före bestämmelserna i LUL, se Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den (RÅR 2006:3), s. 13 f.

⁸⁷ Se prop. 1987/88:135 s. 11 och prop. 1994/95:12 s. 74.

⁸⁸ Se prop. 1984/85:3 s. 26.

8.9.2 Straffvarning

I korthet innebär LUL:s regler om straffvarning att beträffande den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år får åtal underlätas (straffvarning meddelas) i två huvudfall.

Det *ena huvudfallet*, som regleras i 17 § första stycket, är när den unge blir föremål för viss vård eller andra stödinsatser. En förutsättning för att straffvarning ska få meddelas i detta fall är att det genom åtgärderna vidtas vad som är lämpligast för den unge. I det ligger att åtgärderna dels ska framstå som ändamålsenliga, dels utgöra en tillräckligt ingripande reaktion på brottsligheten.⁸⁹ På denna grund kan straffvarning meddelas exempelvis om den unge skulle dömts till ungdomsvård om åtal hade väckts.⁹⁰

Det *andra huvudfallet* är när gärningen skett av uppenbart okynne eller förhastande (17 § andra stycket). Här kan straffvarning således meddelas oberoende av om någon åtgärd vidtas mot den unge. Det avgörande är i stället i första hand gärningens karaktär. Närmast avses sådana gärningar som begåtts av obetänksamhet eller av en tillfällighet, eller gärningar som utgör ett utslag av retsamhet eller ungdomligt oförstånd. När polisens och åklagarens ingripande i ett sådant fall innebär en tillräcklig varning för den unge kan straffvarning enligt denna bestämmelse komma i fråga. Detta förutsätter att brottets straffvärde är relativt begränsat.⁹¹

Vid bedömningen av om straffvarning ska meddelas ska åklagaren i båda huvudfallen särskilt beakta den unges vilja att gottgöra målsäganden eller delta i medling (se 17 § tredje stycket LUL). Vidare får, liksom vid beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, straffvarning inte meddelas om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts (se 17 § fjärde stycket LUL). Detta gäller i båda huvudfallen, men bedömningen kan skilja sig åt beroende på vilken grund för straffvarning som är aktuell. Vid bedömningen av om ett väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska åklagaren, enligt vad som uttryckligen framgår av bestämmelserna i fjärde stycket, särskilt beakta om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott. Något absolut förbud mot straffvarning vid återfall finns dock inte. En nyanserad bedömning måste alltid göras där

⁸⁹ Jfr Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären, RÅR 2006:3, s. 9.

⁹⁰ Se prop. 2014/15:25 s. 51.

⁹¹ Jfr prop. 1964:10 s. 160, prop. 1987/88:135 s. 11, prop. 2014/15:25 s. 51 och RÅR 2006:3 s. 10.

hänsyn bl.a. tas till den tid som förflutit mellan brotten och till om den nya brottsligheten är lindrigare eller allvarligare än den tidigare.⁹²

Eftersom en straffvarning, precis som en åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken, utgör en sakerförklaring och antecknas i belastningsregistret, förutsätter även ett sådant beslut att skuldfrågan är klarlagd och utredningen slutförd (jfr avsnitt 8.3.2).

Straffvarning ska meddelas personligen till den unge. Detta ska enligt 18 § LUL ske vid ett personligt sammanträffande med åklagaren inom två veckor efter att beslutet fattats eller undantagsvis senare. Även den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för fostran ska normalt kallas till mötet och företrädare för socialtjänsten bör ges tillfälle att närvara. Vid sammanträdet ska åklagaren särskilt förklara innebörden av beslutet om straffvarning och det skötsamhetskrav som detta är förenat med (se vidare nedan) samt klargöra vilka följderna kan bli av fortsatta lagöverträdelser (se 19 § LUL). Ett personligt sammanträffande får endast underlåtas om det inte går att genomföra.⁹³

Till beslutet om straffvarning är kopplat ett krav på att den unge iakttar skötsamhet (22 § första stycket) vilket bl.a. innebär att den unge ska avhålla sig från fortsatt brottslighet. Åklagaren får återkalla beslutet och i stället väcka åtal för gärningen om särskilda skäl föranleder det (andra stycket). Vid den bedömningen ska åklagaren särskilt beakta om den unge har återfallit i brott inom sex månader från beslutet.

8.9.3 Förundersökningsbegränsning enligt LUL

Som beskrivits i avsnitt 8.6.2 ges i 23 kap. 4 a § RB en generell möjlighet till förundersökningsbegränsning om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken. Någon motsvarande möjlighet att begränsa förundersökningen på grund av en förväntad straffvarning enligt LUL finns inte. Som nämnts inledningsvis beror det på att en förundersökning och ett beslut om straffvarning anses ha en särskild betydelse som varning för den unge lagöverträdaren.⁹⁴

⁹² Se prop. 1994/95:12 s. 101.

⁹³ Bestämmelserna i 18 och 19 §§ gäller i tillämpliga delar även när den som begått brott före 18 års ålder meddelas en åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken.

⁹⁴ Se prop. 1984/85:3 s. 26.

Däremot innehåller LUL, i 8 §, en särskild möjlighet att begränsa förundersökningen i vissa fall av nyupptäckt brottslighet. Om den unge, sedan straffvarning har beslutats enligt 17 § LUL, misstänks för att ha begått annat brott dessförinnan, får åklagaren såldes besluta att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en påbörjad förundersökning beträffande detta brott. Intresset av att ge den unge en varning gör sig inte gällande med samma styrka i dessa fall, eftersom den unge då redan har fått en varning genom den meddelade straffvarningen.⁹⁵

Precis som vid beslut om förundersökningsbegränsning enligt rättegångsbalkens regler får ett beslut om förundersökningsbegränsning med stöd av den nu aktuella bestämmelsen inte fattas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts genom att förundersökningen inte äger rum (se närmare om innebörden av detta rekvisit i avsnitt 8.3.2 och 8.6.2).

Endast åklagare får besluta om förundersökningsbegränsning enligt 8 § LUL.

⁹⁵ Ibid.

9 Våra överväganden om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning

9.1 Inledning

I kapitel 8 har vi redogjort för de nuvarande reglerna om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning. I detta kapitel redovisas våra överväganden i fråga om behovet av ändrade regler i dessa avseenden. Kapitlet inleds dock med en redogörelse för hur instrumenten åtalsunderlåtelse, förundersökning och direktavskrivning har använts under senare tid. De uppgifter som presenteras där utgör en viktig bakgrund till våra överväganden i denna del.

9.2 Användningen av åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning

9.2.1 Översiktligt om utvecklingen av förundersökningsbegränsningar och åtalsunderlåtelser under 2000-talet

Från mitten av 00-talet till och med år 2013 följde utvecklingen av åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning i princip samma trend. I fråga om båda instituten ökade det årliga antalet beslut i början av perioden för att från och med år 2010 i stället minska. Den gemensamma trenden bröts emellertid efter år 2013 då förundersök-

ningsbegränsningarna återigen började öka, medan åtalsunderlåtelserna fortsatte att minska.¹

Den senare uppgången av antalet förundersökningsbegränsningar sammanfaller med att polisen år 2013 fick behörighet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning. Under de närmast följande åren ökade antalet beslut påtagligt, och nådde år 2014 upp till nära 54 000 och år 2015 till drygt 59 000.² År 2016 upphörde ökningen tillfälligt, och antalet förundersökningsbegränsningar minskade i stället under det året. Detta kan möjligtvis förklaras av en generellt minskad produktivitet i den brottsutredande verksamheten till följd av Polismyndighetens omorganisation året dessförinnan. En annan förklaring skulle kunna vara att 2016 års reform av 34 kap. brottsbalken minskade benägenheten, särskilt till en början, att besluta om förundersökningsbegränsning vid återfall (jfr avsnitt 8.3.1 och 8.6.1).³ Hur som helst vände utvecklingen tillbaka år 2017, och antalet beslut om förundersökningsbegränsning har sedan dess ökat för varje år. Särskilt kraftig var ökningen år 2020 då cirka 18 700 fler beslut om förundersökningsbegränsning meddelades än året innan, vilket motsvarade en ökning med hela 26 procent. Orsakerna till detta kan vara flera. En kan vara en mer aktiv ärendesamordning av brottsaktiva individer. En annan kan vara ett större fokus inom Polismyndigheten på påföljder, vilket leder till att brottsutredningar i allt större omfattning begränsas till att bara omfatta de delar som är av betydelse senare i rättskedjan.⁴ Även år 2021 ökade antalet förundersökningsbegränsningar märkbart, och nådde då upp till drygt 97 000. Detta innebär att under hela perioden 2014–2021 har det årliga antalet beslut om förundersökningsbegränsning ökat med cirka 80 procent. Även sett till andel av det totala antalet handlagda brott är ökningen påtaglig, om än inte lika dramatisk, från knappt fyra procent år 2014 till drygt sex procent år 2021.

¹ Jfr Brå, Förundersökningsbegränsning – ambition och verklighet, rapport 2018:4, s. 26, f., Brå, Utvecklingen av förundersökningsbegränsning 2006–2014, rapport 2015:17, s. 28 ff. och Brå, Utvecklingen för åtalsunderlåtelser under 2000-talet, kortanalys 2014a, s. 10.

² Samtliga siffror i avsnittet är hämtade från Brås officiella kriminalstatistik över handlagda brott. I de Brå-rapporter som det hänvisats till tidigare, rapport 2018:4 och 2015:17, är siffrorna över beslutade förundersökningsbegränsningar något högre, eftersom rapporterna redovisar både handlagda brott och brottsmisstankar. Att siffran då blir högre beror på att ett brott kan generera flera brottsmisstankar om flera personer gemensamt har begått ett brott. Den övergripande utvecklingen är dock densamma oavsett vilka siffror man utgår ifrån.

³ Jfr Brå 2018:4, s. 27.

⁴ Se Polismyndighetens årsredovisning 2020, s. 65.

När det gäller åtalsunderlåtelser (beslut om straffvarning för unga lagöverträdare här inbegripet) har, som nämnts inledningsvis, utvecklingen under motsvarande period gått mot en minskad användning. Från nära 20 900 åtalsunderlåtelser år 2014 har antalet sjunkit till knappt 12 600 sådana beslut år 2021.⁵ Detta motsvarar en minskning med 40 procent. Det kan dock noteras att minskningen främst hänför sig till åren 2014–2017. Från och med det sistnämnda året har antalet åtalsunderlåtelser i stället fluktuerat något, men hållit sig mellan cirka 12 600 och 13 100 per år. Även sett i relation till den totala mängden handlagda brott hänför sig minskningen primärt till åren 2014–2017, då andelen åtalsunderlåtelser sjönk från 1,4 till 0,8 procent. Därefter har andelen legat konstant på den sistnämnda nivån. Tänkbara förklaringar till minskningen under den första delen av perioden (liksom minskningen åren dessförinnan) är bl.a. förändringar i flödet av inkomna brottsmisstankar samt förändrade arbets sätt hos polis och åklagare.⁶ Även här kan dessutom 2016 års reform av 34 kap. brottsbalken tänkas ha påverkat beslutsfrekvensen. Där emot synes det inte finnas något samband med utvecklingen av antalet förundersökningsbegränsningar.⁷

Den dominerande grunden för förundersökningsbegränsning är de s.k. åtalsunderlåtelsefallen. Av dessa avser den övervägandena majoriteten fall där den misstänkte begått annat brott som förväntas leda till en tillräcklig och adekvat påföljd. Även i fråga om åtalsunderlåtelser är sådana s.k. konkurrensfall den överlägset vanligaste beslutsgrunden.⁸

De brottstyper som oftast blir föremål för förundersökningsbegränsning är brott mot person, stöldbrott, bedrägeribrott och narkotikabrott. Även trafikbrott och skadegörelsebrott är relativt vanliga. Av tabell 9.1 framgår hur förundersökningsbegränsningarna fördelade sig mellan olika brottskategorier år 2021 jämfört med 2014. När det

⁵ Dessa siffror, som alltså har hämtats från den officiella kriminalstatistiken över handlagda brott, är högre än de som anges i Brås kortanalys 2014a, till vilken det hänvisats ovan. Att siffrorna i kortanalysen således är lägre beror på att dessa har hämtats från lagföringsstatistiken som baserar sig på antalet lagföringar, inte antal brott. En lagföring kan omfatta flera brott, och det brott som redovisas i lagföringsstatistiken är det så kallade huvudbrottet, vanligen det brott med strängast påföljd. Den övergripande utvecklingen i fråga om beslutade åtalsunderlåtelser är dock densamma oavsett vilka siffror man utgår ifrån.

⁶ Jfr Brå 2014a, s. 16 ff.

⁷ Se a.a. s. 23 f.

⁸ Se t.ex. Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik. Stockholm: Brottsförebyggande rådet., s. 21, Brå, 2018:4, s. 29 ff. och Brå 2014a, s. 11 f. Jfr även nedan avsnitt 9.2.2.

gäller brotten mot person bör man ha i åtanke att en stor andel av dessa, cirka 40 procent år 2021, utgörs av ärekränkingsbrott, vilka är ett s.k. målsägandebrott som ofta begränsas enligt reglerna för särskild åtalsprövning. När man tolkar statistiken bör man också tänka på att brottsstrukturen påverkas av brottskategoriernas antalsmässiga storlek och därför inte nödvändigtvis säger något om hur stor andelen förundersökningsbegränsade brott är inom en brottskategori.⁹

Tabell 9.1 Brottskategori i procent av samtliga förundersökningsbegränsade brott 2021, jämfört med 2014

Brottskategori	2014	2021	Skillnad i procentenhet
Brott mot person (3–7 kap. BrB)	25	18	- 7
Stöld- och tillgreppsbrott (8 kap. BrB)	15	14	- 1
Bedrägeri och annan oredlighet (9 kap. BrB)	14	21	+ 6
Skadegörelsebrott (12 kap. BrB)	3	3	+/- 0
Trafikbrottslagen	9	5	- 4
Narkotikastrafflagen	14	17	+ 3
Övriga brott	20	22	+ 3

Källa: Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, s. 22.

När det gäller åtalsunderlåtelser ser fördelningen något annorlunda ut. Där är de enskilt största brottskategorierna stöldbrott, trafikbrott och narkotikabrott. År 2021 utgjorde dessa tillsammans nästan 85 procent av det totala antalet åtalsunderlåtelser. Även brott mot lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål blir förhållandevis ofta föremål för åtalsunderlåtelser. År 2021 stod dessa för cirka fem procent av det totala antalet sådana beslut. Siffrorna var snarlika år 2014.

⁹ Se Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik., s. 21 f.

9.2.2 Närmare om användningen av förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse under åren 2019–2021

I det föregående har vi redogjort för den övergripande användningen av förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse under 2000-talet, med fokus på åren 2014–2021, på grundval av Brås statistik över handlagda brott. I detta avsnitt ska vi fördjupa oss i hur besluten om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning har fördelat sig över de olika beslutstyperna och beslutsgrunderna de tre senaste åren, dvs. 2019–2021, utifrån statistik som utredningen själv har inhämtat från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Det bör noteras att dessa siffror inte är direkt jämförbara med de som är hämtade från Brå, bl.a. på grund av skillnader i redovisningssätt. Likväl ger siffrorna en relativt god bild av den närmare tillämpningen av de granskade instituten.

Åtalsunderlåtelse

År 2021 avslutades 10 498 brottsmisstankar hos *Åklagarmyndigheten* genom ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken. Den i särklass vanligaste grunden för ett sådant beslut var att den misstänkte döms för annat brott eller att han eller hon tidigare dömts för brott, dvs. sådana konkurrensfall som regleras i första stycket tredje punkten i den nämnda bestämmelsen. Cirka 94 procent av åtalsunderlåtelseerna avsåg sådana fall. Den näst vanligaste grunden var att brottet inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, det s.k. bötesfallet i första stycket första punkten. Närmare fem procent av åtalsunderlåtelseerna år 2021 beslutades på denna grund. Restrande grunder i första och andra stycket stod tillsammans för cirka en procent av besluten det året.

Som framgår av tabell 9.2 är siffrorna liknande de två föregående åren.

Tabell 9.2 Åklagarmyndighetens beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB, 2019–2021

Antal och andel per beslutsgrund

Beslutsgrund	2019		2020		2021	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Bötesfall						
första stycket 1	656	6 %	648	6 %	518	5 %
Konkurrensfall						
första stycket 3	9 636	93 %	10 048	93 %	9 843	94 %
Övriga fall ⁱ⁾						
första och andra stycket	85	1 %	103	1 %	137	1 %
Total	10 377	100 %	10 799	100 %	10 498	100 %

ⁱ⁾ Inkluderar även sådana fall där beslutsfattaren har angett skälen för beslutet i ett fritextfält i stället för att använda sig av en standardiserad beslutsgrund.

Hos *Ekobrottsmyndigheten* används åtalsunderlåtelseinstitutet i mycket liten utsträckning. Där meddelades endast elva åtalsunderlåtelser år 2019, 39 år 2020 och 57 år 2021. Det förefaller sannolikt att denna mer begränsade användning av åtalsunderlåtelseinstitutet förklaras av att andelen omfattande och komplicerade ärenden hos Ekobrottsmyndigheten är hög och att det många gånger inte vore process-ekonomiskt försvarbart att driva utredningen till avslut endast för att sedan underlåta åtal.

Vissa skillnader jämfört med Åklagarmyndigheten kan även iakttas när det gäller i vilken utsträckning de olika beslutsgrunderna tillämpas. Också hos Ekobrottsmyndigheten dominerar visserligen konkurrensfallen, men inte i lika hög grad som hos Åklagarmyndigheten, och även i övrigt fördelar sig beslutsgrunderna på ett något annorlunda sätt. Således stod konkurrensfallen för mellan 59 och 82 procent av besluten under åren 2019–2021, följt av villkorlig domfallen, som stod för 18–33 procent. Några bötesfall förekom således knappt alls.

Förundersökningsbegränsning

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Hos *Åklagarmyndigheten* avslutades år 2021 totalt 22 736¹⁰ brottsmisstankar med ett beslut om förundersökningsbegränsning, vilket motsvarade 5 procent av de beslutade brottsmisstankarna hos myndigheten det året. Av dessa utgjorde nära 77 procent åtalsunderlåtelsefall och knappt 23 procent åtalsprövningsfall. De s.k. disproportionsfallen stod alltså inte ens för en procent av besluten. Andelarna var ungefär desamma under 2019 och 2020.

Vidare innebar den övervägande majoriteten av besluten om förundersökningsbegränsning år 2021, 84 procent, att en redan inledd förundersökning lades ner. Endast 16 procent av besluten innebar följaktligen att någon förundersökning inte inleddes, och av dessa hänförde sig den stora merparten till åtalsprövningsfallen. I åtalsunderlåtelse- och disproportionsfallen, som är av störst intresse för vår översyn, utgjorde så mycket som 99 procent av förundersökningsbegränsningarna ett beslut om nedläggning. Även nyssnämnda siffror är snarlika de två föregående åren.

Hos *Ekobrottsmyndigheten* avslutades totalt 13 688¹¹ brottsmisstankar med ett beslut om förundersökningsbegränsning år 2021. Det motsvarade 36 procent av de beslutade brottsmisstankarna hos myndigheten det året, dvs. en betydligt större andel än hos *Åklagarmyndigheten*. Denna skillnad torde kunna förklaras av att ekobrottmålen omfång och karaktär ofta kräver att det görs hårdare prioriteringar än hos *Åklagarmyndigheten*, där andelen enkla ärenden är större. En annan förklaring skulle kunna vara att *Ekobrottsmyndigheten* kan sägas fungera mer som både en polismyndighet och en åklagarmyndighet under samma tak, vilket ger bättre förutsättningar att samordna verksamheten och prioritera hur utredningsresurserna ska användas redan från det att ett ärende kommer in. Till detta kommer att det beträffande den brottslighet som *Ekobrottsmyndigheten* hanterar sällan finns några målsägandeintressen att ta hänsyn till och därmed inte samma begränsningar som hos *Åklagarmyndigheten* av möjligheten att koncentrera utredningarna.

¹⁰ Siffran inbegriper endast beslut avseende vuxna lagöverträdare.

¹¹ Siffran inbegriper endast beslut avseende vuxna lagöverträdare.

Också hos Ekobrottsmyndigheten dominerar åtalsunderlåtelsefallen, men när det gäller i vilket skede beslutet om förundersökningsbegränsning fattas ser förhållandena annorlunda ut än hos Åklagarmyndigheten. År 2021 innebar nämligen den övervägande delen av besluten, 65 procent, att någon förundersökning inte inleddes, medan en mindre del, 35 procent, innebar att förundersökningen lades ner. Fördelningen är liknande de två föregående åren. I linje med vad som anförts ovan beträffande övriga skillnader i förhållande till Åklagarmyndighetens siffror torde även denna olikhet kunna förklaras dels av hur Ekobrottsmyndigheten är organiserad, dels av den höga andelen omfattande och komplicerade ärenden hos Ekobrottsmyndigheten. Av det senare följer att det hos Ekobrottsmyndigheten kan vara än mer angeläget än hos Åklagarmyndigheten att utredningarna snabbt kan koncentreras till de väsentligaste delarna.

I likhet med åtalsunderlåtelserna fattas beslut om förundersökningsbegränsning i de allra flesta fall av det skälet att den misstänkte gjort sig skyldig till andra brott. Detta gäller såväl hos Åklagarmyndigheten, där dessa fall uppgick till mellan 89 och 91 procent av begränsningsbesluten åren 2019–2021, som hos Ekobrottsmyndigheten, där de stod för så mycket som 97–98 procent av besluten under samma period. Den närmare fördelningen hos respektive myndighet framgår av tabell 9.3 och 9.4.

Tabell 9.3 Åklagarmyndighetens beslut om förundersökningsbegränsningⁱ⁾ i åtalsunderlåtelsefallenⁱⁱ⁾ enligt 23 kap. 4 a § RB, 2019–2021

Antal och andel per underliggande beslutsgrund

Beslutsgrund	2019		2020		2021	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Bötesfall						
20 kap. 7 § första stycket 1 RB	653	4 %	795	4 %	809	5 %
Villkorlig domfall						
20 kap. 7 § första stycket 2 RB	81	1 %	93	0 %	95	1 %
Konkurrensfall						
20 kap. 7 § första stycket 3 RB	13 992	89 %	17 169	91 %	15 632	89 %
Vårdfall						
20 kap. 7 § första stycket 4 RB	880	6 %	603	3 %	548	3 %
Extraordinära fall						
20 kap. 7 § andra stycket RB	36	0 %	52	0 %	39	0 %
Oidentifierade fall ⁱⁱⁱ⁾	112	1 %	210	1 %	362	2 %
Total	15 754	100 %	18 922	100 %	17 485	100 %

ⁱ⁾ Inkluderar både att en förundersökning läggs ned (23 kap. 4 a § första stycket RB) och att förundersökning inte inleds (23 kap. 4 a § första och andra stycket RB). Inkluderar endast beslut som avser vuxna lagöverträdare.

ⁱⁱ⁾ Avser sådana fall där beslutet att inte inleda eller lägga ner en förundersökning fattas på den grunden att det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse, 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB.

ⁱⁱⁱ⁾ Avser sådana fall där beslutsfattaren har angett skälen för beslutet i ett fritextfält i stället för att använda sig av en standardiserad beslutsgrund.

Tabell 9.4 Ekobrottsmyndighetens beslut om förundersökningsbegränsningⁱ⁾ i åtalsunderlåtelsefallenⁱⁱ⁾ enligt 23 4 a § RB, 2019–2021

Antal och andel per underliggande beslutsgrund

Beslutsgrund	2019		2020		2021	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Bötesfall						
20 kap. 7 § första stycket 1 RB	87	1 %	145	1 %	122	1 %
Villkorlig domfall						
20 kap. 7 § första stycket 2 RB	30	0 %	57	1 %	46	0 %
Konkurrensfall						
20 kap. 7 § första stycket 3 RB	9 720	97 %	11 033	97 %	10 274	98 %
Vårdfall						
20 kap. 7 § första stycket 4 RB	4	0 %	13	0 %	5	0 %
Extraordinära fall						
20 kap. 7 § andra stycket RB	11	0 %	10	0 %	3	0 %
Oidentifierade fall ⁱⁱⁱ⁾	130	1 %	84	1 %	67	1 %
Total	9 982	100 %	11 342	100 %	10 517	100 %

ⁱ⁾ Inkluderar både att en förundersökning läggs ned (23 kap. 4 a § första stycket RB) och att förundersökning inte inleds (23 kap. 4 a § första och andra stycket RB). Inkluderar endast beslut som avser vuxna lagöverträdare.

ⁱⁱ⁾ Avser sådana fall där beslutet att inte inleda eller lägga ner en förundersökning fattas på den grunden att det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse, 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB.

ⁱⁱⁱ⁾ Avser sådana fall där beslutsfattaren har angett skälen för beslutet i ett fritextfält i stället för att använda sig av en standardiserad beslutsgrund.

Polismyndigheten

Sedan polisiära förundersökningsledare fick behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning har denna uppgift i stor utsträckning övergått till Polismyndigheten. Där avslutades totalt 78 714 brottsmisstankar på detta sätt år 2021.¹² Numera är det således polisen som står för det stora flertalet av alla begränsningsbeslut varje år.

I likhet med förhållandena hos framför allt Åklagarmyndigheten innebar den klara majoriteten av begränsningsbesluten det nämnda året att en redan inledd förundersökning lades ner, närmare bestämt 87 procent. Och även det i likhet med Åklagarmyndigheten blir andelen ännu högre om man bara ser till åtalsunderlåtelsefallen. Bland dessa utgjorde nedläggningsbesluten 93 procent av förundersökningsbegränsningarna år 2021.

¹² Siffran inbegriper endast beslut avseende vuxna lagöverträdare.

Av det totala antalet beslut om förundersökningsbegränsning hos Polismyndigheten år 2021 utgjorde vidare cirka 88 procent åtalsunderlåtelsefall och cirka 12 procent åtalsprövningsfall. Andelen åtalsunderlåtelsefall var dominerande även de två föregående åren, om än något lägre. Av åtalsunderlåtelsefallen är det i sin tur de s.k. konkurrensfallen som är i särklass vanligast. Andelen sådana fall är dock inte lika hög som hos Åklagarmyndigheten. I stället är de s.k. bötesfallen något vanligare. Detta är inte särskilt överraskande. Förundersökningar avseende bötesbrott är som regel polisleda och kommer därmed ofta läggas ner redan hos Polismyndigheten och då aldrig hamna på Åklagarmyndighetens bord.

Hur besluten fördelade sig på de olika beslutsgrunderna under åren 2019–2021 framgår av tabell 9.5.

Tabell 9.5 Polismyndighetens beslut om förundersökningsbegränsningⁱ⁾ i åtalsunderlåtelsefallenⁱⁱ⁾ enligt 23 kap. 4 a § RB, 2019–2021

Antal och andel per beslutsgrund

Beslutsgrund	2019		2020		2021	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Bötesfall						
20 kap. 7 § första stycket 1 RB	7 454	14 %	8 612	13 %	9 357	13 %
Villkorlig domfall						
20 kap. 7 § första stycket 2 RB	1 410	3 %	1 599	3 %	1 013	1 %
Konkurrensfall						
20 kap. 7 § första stycket 3 RB	42 254	77 %	50 638	79 %	55 800	80 %
Värdfall						
20 kap. 7 § första stycket 4 RB)	2 220	4 %	1 867	3 %	1 869	3 %
Extraordinära fall						
RB 20 kap. 7 § andra stycket	81	0 %	24	0 %	24	0 %
Oidentifierade fall ⁱⁱⁱ⁾	1 444	3 %	1 118	2 %	1 289	2 %
Total	54 863	100 %	63 858	100 %	69 352	100 %

ⁱ⁾ Inkluderar både att en förundersökning läggs ned (23 kap. 4 a § första stycket RB) och att förundersökning inte inleds (23 kap. 4 a § första och andra stycket RB). Inkluderar endast beslut som avser vuxna lagöverträdare.

ⁱⁱ⁾ Avser sådana fall där beslutet att inte inleda eller lägga ner en förundersökning fattas på den grunden att det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse, 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB.

ⁱⁱⁱ⁾ Avser sådana fall där beslutsfattaren har angett skälen för beslutet i ett fritextfält i stället för att använda sig av en standardiserad beslutsgrund.

9.2.3 Användningen av direktavskrivning enligt 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken

Som nämnts i avsnitt 8.5 kan ett beslut att skriva av en brottsmisstanke utan att inleda en förundersökning fattas av en rad olika skäl. Precis som i det föregående intresserar vi oss dock även här särskilt för sådana fall där misstanken direktavskrivs på grund av att brottet uppenbart inte går att utreda, dvs. när beslutet fattas med stöd av 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. De uppgifter som presenteras i det följande är hämtade från Brås statistik över handlagda brott.

En stor del av alla anmälda brott som handläggs varje år, över 40 procent men inte så mycket som hälften, skrivs av på grund av att brottet uppenbart inte går att utreda.¹³ Den övervägande majoriteten av dessa beslut motiveras närmare med att spaningsuppslag saknas.

Vad är det då för brottstyper som i allmänhet bedöms som att de inte går att utreda? Någon kvalitativ statistik som avser de direktavskrivningar som sker på just denna grund finns inte att tillgå, men eftersom dessa utgör det stora flertalet av alla beslut om direktavskrivning så belyser tillgänglig statistik i det sistnämnda hänseendet denna fråga relativt väl.

Framför allt är det stöld och andra tillgreppsbrott, bedrägeri och annan oredlighet samt skadegörelsebrott som avskrivs utan att någon förundersökning inleds. Av samtliga direktavskrivna brott år 2021 stod dessa kategorier tillsammans för 80 procent. Även brotten mot person utgör en relativt stor andel av de direktavskrivna brotten. Det bör dock noteras att en inte obetydlig del av dessa (8 procent år 2021) avser ärekränkingsbrott, där beslutet vanligen har sin grund i en regel om särskild åtalsprövning.¹⁴

Hur besluten om direktavskrivning närmare fördelade sig mellan olika brottskategorier år 2021 framgår av tabell 9.6. För att belysa utvecklingen över tid anges även motsvarande uppgifter för 2014.

¹³ Uppgiften baserar sig på Brås statistik över handlagda brott under åren 2017–2021 och är en slutsats som kan dras utifrån siffror avseende det totala antalet handlagda brott, det totala antalet direktavskrivna handlagda brott samt antalet handlagda brott som avslutats med motiveringen "Går ej att utreda" och de underliggande motiveringarna "spaningsuppslag saknas" och "Fritext", se t.ex. Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik, s. 13 och 79.

¹⁴ Se Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik, s. 16.

Tabell 9.6 Brottskategori i procent av samtliga direktavskrivna brott 2021, jämfört med 2014

Brottskategori	2014	2021	Skillnad i procentenhet
Brott mot person (3–7 kap. BrB)	10	14	+ 4
Stöld- och tillgreppsbrott (8 kap. BrB)	54	38	- 16
Bedrägeri och annan oredlighet (9 kap. BrB)	11	15	+ 4
Skadegörelsebrott (12 kap. BrB)	18	27	+ 9
Trafikbrottslagen	2	2	+/- 0
Narkotikastrafflagen	0	0	+/- 0
Övriga brott	4	4	- 1

Källa: Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, s. 16.

Som framgår av tabellen har tendensen de senaste åren varit att andelen stöld- och tillgreppsbrott bland de direktavskrivna brotten minskar medan andelen skadegörelse- och bedrägeribrott samt brott mot person ökar.

När man studerar de angivna siffrorna bör man tänka på att fördelningen delvis påverkas av brottskategoriernas antalsmässiga storlek. Därför är det också intressant att titta på hur stor andelen direktavskrivna brott är inom respektive brottskategori och hur utredningsfrekvensen varierar mellan olika brottstyper inom samma kategori.

Av de handlagda stöld- och tillgreppsbrotten år 2021 direktavskrevs 72 procent. Särskilt vanligt är det att cykelstölder blir föremål för direktavskrivning, medan vissa andra tillgreppsbrott, såsom butikstölder, bostadsinbrott och rån utreds i betydligt större omfattning. Vidare avskrevs 90 procent av de handlagda skadegörelsebrotten år 2021 utan att någon förundersökning inleddes, medan motsvarande siffra för bedrägeribrotten var 53 procent. Bland skadegörelsebrotten är det framför allt klotter samt skadegörelse mot stat, kommun, och landsting som utreds i liten omfattning.¹⁵

Andelen direktavskrivna brott mot person är betydligt mindre. År 2021 avslutades 32 procent av de handlagda personbrotten på detta sätt. Det förekommer dock stora variationer även inom denna kategori, där andelen direktavskrivna brott är större vid jämförelsevis lindriga brott såsom ofredande och ärekränkingsbrott, och mycket

¹⁵ Se Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik, s. 47 ff. och Polismyndighetens årsredovisning 2021, s. 76.

liten vid allvarligare brott såsom de grova fridskränkningssbrotten och våldtäkt.¹⁶

Utifrån ovanstående uppgifter kan slutsatsen dras att brottets allvar är av avgörande betydelse för om det kommer att bli föremål för utredning eller inte. Därutöver kan skillnaderna mellan och inom de olika brottskategorierna i huvudsak förklaras av två faktorer, nämligen om brottet är ett ingripandebrott eller inte samt huruvida det förekommit någon interaktion mellan brottsoffer och förövare. I Brås studie *Direktavskrivna brott – regionala skillnader och variation över tid*, kortanalys 2/2020, där direktavskrivningar under åren 2016–2018 studerades, uttalade sig myndigheten om detta enligt följande (s. 13).

De initiala besluten om att direktavskriva eller utreda brotten varierar kraftigt mellan brottskategorierna. Andelen direktavskrivningar varierar från under 1 procent vid drograttfylleri till 94 procent vid cykelstöld (se figur 8). Ingripandebrotten är brott som polisen och andra myndigheter ofta själva upptäcker och anmäler. Det finns nästan alltid en misstänkt person och därmed goda förutsättningar att utreda brotten. Därför utreds narkotikabrotten, drograttfyllerierna, rattfyllerierna och de olovliga körningarna nästan alltid. Bara enstaka procent direktavskrivs. Även stöld i butik räknas som ett ingripandebrott. Stöld i butik upptäcks oftast av butiksanställda kontrollanter som gör det första ingripandet och kvarhåller den misstänkta gärningspersonen i butiken, säkrar bevis och kontaktar polisen (Sarnecki 2019). Stöld i butik direktavskrivs i något högre utsträckning än andra ingripandebrott (21 procent).

Offerbrott med interaktion är brott där offret och gärningspersonen har haft en kontakt med varandra. Det kan handla om en fysisk kontakt eller kontakt via internet eller telefon. Ur polisiär synpunkt betyder denna kontakt att man ofta vet vem den misstänka personen är, eller åtminstone har något att arbeta vidare med för att kunna klara upp brottet. Dessa brott direktavskrivs i medelhög utsträckning, mellan 13 och 73 procent. Här ingår bedrägerier, misshandel, olaga hot, ofredande, brott mot allmän verksamhet, sexualbrott och ärekränkning.

Offerbrott utan interaktion är brott som begås utan att gärningspersonen haft någon kontakt med offret. Därav följer också att polisen sällan har någon misstänkt, vilket försämrar möjligheterna att klara upp brotten. Här ingår skadegörelser och olika stöldbrott. Andelen som direktavskrivs varierar mellan 60 och 94 procent.

¹⁶ Se Brå, Kriminalstatistik, Handlagda brott, Tabell 300, Handlagda brott efter om utredning har bedrivits eller ej, typ av beslut, samt personupplklaringsprocent och lagföringsprocent, år 2021 samt Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik, s. 28 ff. Jfr även Brå, *Direktavskrivna brott – regionala skillnader och variation över tid*, kortanalys 2/2020, s. 32.

I kortanalysen påvisades också att andelen direktavskrivningar varierade mellan olika polisregioner och mellan olika månader på året. Till stor del kunde dessa skillnader dock förklaras av regionala och säsongsvisa variationer i brottsstrukturen. Således motsvarades en hög andel direktavskrivningar av en likaledes hög andel mängdbrott av sådan karaktär som ofta blir föremål för direktavskrivning, såsom cykelstöld eller klotter.

9.3 Våra överväganden

9.3.1 Närmare om vårt uppdrag och inriktningen av vår översyn

Vårt uppdrag i denna del är, som nämnts inledningsvis, att se över om reglerna för förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning är ändamålsenliga och effektiva och vid behov lämna förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Som framgår av våra direktiv bygger de nämnda reglerna på en avvägning mellan å ena sidan intresset av att brott utreds och lagförs, inbegripet att brottsoffrens intressen tillvaratas, och å andra sidan intresset av att processekonomiska krav tillgodoses. I det senare ligger att brottsutredningar ska kunna slutföras inom rimlig tid och med bibehållen kvalitet samt att rättsväsendets resurser ska användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I våra direktiv framhålls att regleringen måste upprätthålla en rimlig balans mellan dessa intressen och vara anpassad efter rådande förhållanden.

Direktiven är öppna såtillvida att de inte pekar ut några särskilda delar av regelverket som uppfattas som problematiska, för långtgående eller tvärtom otillräckliga för att möta dagens behov. De anger inte heller om översynen bör riktas in mot en inskränkning eller en utvidgning av möjligheterna att besluta om förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning. Direktiven hänvisar dock till två tillkännagivanden från riksdagen, i vilka en översyn av regelverket efterfrågas från utgångspunkten att det kan finnas anledning att minska användningen av dessa institut, särskilt i de fall där det finns ett tydligt brottsofferintresse (se bet. 2018/19:JuU12 punkt 16, rskr. 2018/19:169 och bet. 2020/21:JuU25 punkt 25, rskr. 2020/21:289). Mot denna bakgrund uppfattar vi det som att det

inte ligger inom ramen för våra direktiv att föreslå en utvidgning av möjligheterna till förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning. Inriktningen för vår översyn blir därmed att ta ställning till om dessa möjligheter bör inskränkas.

När det gäller reglerna om förundersökningsbegränsning kommer våra överväganden att ta sikte på de s.k. åtalunderlåtelsefallen och disproportionsfallen. De s.k. åtalsprövningsfallen – som har sin grund i särskilda regler i brottsbalken och vissa andra författningar – kommer således att lämnas utanför vår översyn. Vidare kommer översynen inte heller att omfatta de särskilda regler om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (straffvarning) som finns i LUL. Dessa regler vilar nämligen på kriminalpolitisk grund, snarare än på processekonomisk, och nämns endast i förbigående i våra direktiv.

I vårt uppdrag ingår dessutom att bedöma vilka effekter våra förslag om skärpta regler för straffmätning av flerfaldig brottslighet får för möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. En sådan bedömning är för övrigt närmast nödvändig för att kunna ta ställning till om det finns skäl att förändra möjligheterna i nyssnämnda avseenden. Vi kommer därför att inleda våra överväganden med en sådan analys.

9.3.2 Effekterna av våra straffrättsliga förslag

Bedömning: De förändringar av principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår kan förväntas minska utrymmet för förundersökningsbegränsning, och i någon mån även för åtalsunderlåtelse, i vissa fall av samtidig och nyupptäckt brottslighet.

Skälen för vår bedömning

Reglerna om förundersökningsbegränsning har sitt största tillämpningsområde i de s.k. konkurrensfallen, dvs. när den misstänkte har gjort sig skyldig till annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet (23 kap. 4 a § första stycket 2 och 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken).

Förundersökningsbegränsning på denna grund kan aktualiseras både när flera brottsmisstankar mot samma person samtidigt är föremål för prövning och när nya brottsmisstankar har uppkommit mot en person som tidigare har dömts för brott, oavsett om det rör sig om ny eller nyupptäckt brottslighet. Avgörande är om den förväntade eller redan utdömda påföljden kan anses som en tillräcklig och adekvat reaktion med beaktande även av det tillkommande brottet.

I vart fall vid samtidig och nyupptäckt brottslighet hänger möjligheten att begränsa en förundersökning samman med att principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet innebär att gärningspersonen normalt kommer att få ett lägre straff än vad som motsvarar summan av de straff som skulle ha dömts ut om brotten bedömts oberoende av varandra. Eftersom betydelsen av tillkommande brott enligt den nuvarande ordningen avtar, anses det befogat att avstå från att lägga resurser där insatserna således skulle ge små eller inga effekter på den gemensamma påföljden.

Det sagda innebär att prövningen av om förundersökningsbegränsning kan ske på denna grund som regel kommer att ta avstamp i vilken skillnad i straffvärde som blir följderna av att man avstår från att utreda vissa brott. En tumregel som anges i Riksåklagarens riktlinjer är att det ofta bör finnas utrymme att koncentrera utredningen till den brottslighet som svarar för minst två tredjedelar av straffvärdet av den samlade brottsligheten. Utrymmet kan dock vara snävare eller vidare beroende på den processekonomiska nyttan av att förundersökningen begränsas och i vilken mån det finns allmänna eller enskilda intressen som talar mot ett sådant beslut.¹⁷

Enligt den modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår kommer betydelsen av tillkommande brott inte att avta på samma sätt som i dag. I stället kommer varje brott som utgångspunkt att beaktas med en lika stor, om än begränsad, del av sitt fulla straffvärde. Från och med det tredje eller fjärde brottet, räknat i fallande svårhetsgrad, blir genomslaget för tillkommande brott i de flesta fall större än enligt nuvarande praxis. Den som döms för ett stort antal brott kommer att få ett betydligt strängare straff än i dag.

Enligt vår bedömning kommer denna förändring att leda till att utrymmet för att begränsa en förundersökning vid *samtidig och nyupptäckt brottslighet* minskar. Med ett ökat genomslag för tillkommande brott, måste nämligen fler brott rimligtvis inkluderas i utredningen

¹⁷ Se RÅR 2021:1 s. 5 ff.

innan det finns tillräckliga skäl för att avgränsa den. Men hur framträdande denna effekt blir kommer att vara beroende av bl.a. antalet brott och vilken typ av brottslighet som är aktuell.

Av stor betydelse är här att den samlade brottslighetens straffvärde enligt den föreslagna modellen aldrig kommer att kunna vara högre än vad den sammantagna skadan, kränkningen eller faran ger vid handen, sedan även den tilltalades insikter, avsikter och motiv har beaktats. I synnerhet i sådana fall där brottsligheten är tydligt kvantifierbar, såsom vid upprepade skattebrott eller bidragsbedrägerier, kan det innebära att straffskärpningen inte blir lika påtaglig som i andra fall och därmed inte heller dess inverkan på möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning. Har sådan brottslighet emellertid utövats systematiskt, kan effekten vara en annan. Då minskar nämligen skälen för att mildra straffvärdet vid den sammantagna bedömningen, och utrymmet för att besluta om förundersökningsbegränsning kan därför återigen bli mindre. Med beaktande av att ett systematiskt tillvägagångssätt även enligt dagens reglering betraktas som försvarande, är förslagets effekter med avseende på sådana fall dock inte helt lätta att förutse. Liksom i dag bör utredningen hur som helst kunna koncentreras till ett representativt urval av brott som belyser brottslighetens art och systematiska karaktär.¹⁸

För den som döms för ett stort antal brott som innefattar en allvarlig kränkning av brottsoffret kommer straffskärpningen att bli avsevärd. Redan i dag är möjligheterna att avstå från att utreda sådana brott emellertid mycket begränsad, eftersom ett väsentligt enskilt intresse då normalt hindrar ett begränsningsbeslut, i vart fall om brottsligheten riktar sig mot olika personer. Därför kan de straffrättsliga förändringarna inte förväntas få någon nämnvärd inverkan på möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning i dessa fall.

En annan effekt av den straffskärpning som vi föreslår är att hela den tillgängliga straffskalan kommer att utnyttjas i större utsträckning än i dag. Generellt bör det, som redan framgått, leda till att utrymmet för förundersökningsbegränsning minskar när brottsligheten är omfattande, men i ett fåtal fall kan följden tänkas bli den motsatta. Från den punkt då straffmaximum uppnås får ytterligare brott nämligen inte någon inverkan alls på det gemensamma straffet och utrymmet för att avstå från att utreda därefter tillkommande brott kan då potentiellt sett bli betydande. Som redan framhållits kan

¹⁸ Jfr RÅr 2021:1 s. 5.

det dock inte bli fråga om annat än ett mycket litet antal fall där denna effekt kommer att uppstå. För det första kommer det även med den nya modellen att vara relativt sällsynt att hela den tillgängliga straffskalan behöver utnyttjas. För det andra lär väsentliga enskilda intressen många gånger stå i vägen för ett begränsningsbeslut. Och för det tredje torde begränsningsmöjligheten även i dag användas tämligen extensivt i fall där brottsligheten är mycket omfattande och processmaterialet därför skulle bli ohanterligt och utredningstiden orimligt lång om inte utredningen avgränsades.¹⁹

Genom att straffvärdet stegras snabbare än hittills kommer vidare den straffvärdegräns vid ett års fängelse, där presumptionen mot en sådan påföljd bryts, att uppnås i fler fall än i dag. Eftersom en förundersökningsbegränsning i de flesta fall anses utesluten när beslutet skulle komma att påverka påföljdsvalet, kan även detta förväntas inverka på användningen av instrumentet i tillbakahållande riktning. En liknande effekt kan uppstå när utredningen gäller ett stort antal brott som var för sig endast skulle ha föranlett böter. Med den modell som vi föreslår kommer nämligen en påföljd på fängelsenivå att mätas ut i fler sådana fall än i dag, varvid begränsningsmöjligheterna följaktligen kommer att minska. I övrigt bedöms förslaget inte få någon inverkan på möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning beträffande bötesbrottslighet.

Sammanfattningsvis kan alltså de förändringar av principerna för flerfaldig brottslighet som vi föreslår förväntas minska utrymmet för förundersökningsbegränsning i vissa fall av samtidig och nyupptäckt brottslighet. Utrymmet kan dock bli större eller mindre beroende på antalet brott, brottslighetens karaktär och i vilken mån ett begränsningsbeslut kan tänkas påverka påföljdsvalet. Precis som i dag kommer även de processekonomiska fördelar som står att vinna med ett sådant beslut, liksom möjligheten att hålla utredningstiden kort, att ha stor betydelse.

När det gäller sådana konkurrensfall som avser *ny brottslighet* kan den föreslagna straffskärpningen däremot inte förväntas få någon nämnvärd inverkan på möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning. Vid ny brottslighet är denna möjlighet nämligen redan i dag mycket begränsad och den hänger inte på samma sätt som i de andra två konkurrensfallen ihop med principerna om straffmätning av flerfaldig brottslighet.

¹⁹ Jfr Rår 2021:1 s. 7.

Reglerna om förundersökningsbegränsning hämtar sitt materiella innehåll från reglerna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § brottsbalken. Det som anförts ovan om de straffrättsliga ändringsförslagets inverkan på möjligheten att begränsa en förundersökning gäller således på motsvarande sätt i princip även möjligheten att underlåta ett åtal. Det praktiska användningsområdet för åtalsunderlåtelse är emellertid betydligt mindre än för förundersökningsbegränsning. Framför allt är det vid bötesbrott eller andra jämförelsevis lindriga brott som en åtalsunderlåtelse kan komma i fråga (se vidare avsnitt 9.2.1). Sådana brott träffas endast i mindre mån av de straffskärpningar som vi föreslår. Dessa kan därför endast i en tämligen begränsad utsträckning förväntas leda till att utrymmet för åtalsunderlåtelse minskar.

9.3.3 Förundersökningsbegränsning

Bedömning: Det finns inte skäl att inskränka utrymmet för förundersökningsbegränsning på annat sätt än vad som följer av våra ändringsförslag i fråga om straffmätningen av flerfaldig brottslighet.

Skälen för vår bedömning

Vikten av att brott utreds och lagförs

Straffrätten vilar på tanken att begångna brott ska utredas och förövaren straffas, och det är en kärnuppgift för rättsväsendet att se till att så sker. Därför råder i Sverige en förundersökningsplikt, såväl som en åtalsplikt, vilka tillsammans är centrala för upprätthållandet av grundläggande principer om allas likhet inför lagen, legalitet och förutsebarhet i straffrättskipningen.

Reglerna om förundersökningsbegränsning utgör i huvudsak processekonomiskt motiverade undantag från förundersökningsplikten och gör det möjligt att lägga ner eller avstå från att inleda en förundersökning när insatserna kan förväntas leda till små eller inga effekter på den sammantagna straffrättsliga reaktionen. På det sättet frigörs resurser som i stället kan användas i brottsutredningar som avser andra misstänkta personer.

Prioriteringar av det angivna slaget är nödvändiga för att förundersökningsförfarandet ska kunna bedrivas effektivt och med iakttagande av det skyndsamhetskrav som finns. Samtidigt kan alltför långtgående avsteg från förundersökningsplikten göra att systemet uppfattas som godtyckligt och i förlängningen skada människors tilltro till rättssamhället. Sådana avsteg kan också komma i konflikt med brottsoffrets intressen. Den som har utsatts för brott har givetvis en befogad förväntan av att anmälan tas på allvar och leder till åtgärder från samhällets sida. Att ett brott utreds och lagförs kan dessutom vara avgörande för brottsoffrets möjligheter att få ekonomisk kompensation för den skada eller kränkning som han eller hon har tillfogats.

Som anförts i avsnitt 9.3.2 kan de ändringar av principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår förväntas minska utrymmet för förundersökningsbegränsning i vissa fall. Förslaget kan därmed sägas stärka förundersökningsplikten – och i förekommande fall även brottsoffrets – ställning i straffsystemet. Frågan är då om det, för att i än högre grad tillgodose intresset av att brott utreds och lagförs, finns anledning att inskränka möjligheterna till förundersökningsbegränsning ytterligare. Man måste då först och främst beakta vilken inverkan på lagföringsfrekvensen som reglerna om förundersökningsbegränsning kan antas ha.

En begränsning av möjligheterna till förundersökningsbegränsning kan endast marginellt påverka lagföringsfrekvensen

Bara en liten del av alla de brott som begås polisanmäls eller kommer på annat sätt till de brottsutredande myndigheternas kännedom. Av dessa är det sedan långt ifrån alla som blir föremål för utredning och ännu färre som blir lagförda. Av de drygt 1 500 000 brott som handlades år 2021 personupplärdades således runt 13 procent, medan närmare hälften av dem skrevs av utan att någon förundersökning hade inletts. Den sistnämnda siffran inbegriper även direktavskrivna förundersökningsbegränsade brott, vilka stod för cirka 1 procent av de handlagda brotten det året. Ytterligare 6 procent av de handlagda brotten förundersökningsbegränsades efter att utredning inletts.²⁰ Andelen förundersökningsbegränsade brott är således inte särskilt framträdande, i synnerhet inte om man ser till antalet begångna brott,

²⁰ Se Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik, s. 13 f.

men inte heller om man ställer dem i relation till de anmälda brott som handläggs varje år.

En fråga man bör ställa sig är om de förundersökningsbegränsade brotten skulle ha klarats upp om något begränsningsbeslut inte hade fattats. Denna fråga analyserades av Brå i rapporten *Förundersökningsbegränsning – ambition och verklighet* (2018:2) med utgångspunkt i bl.a. uppgifter om i vilken utsträckning det funnits en skäligen misstänkt för brottet vid förundersökningsbegränsningen och antaganden om hur ofta bevisningen hade kunnat tänkas räcka till för ett åtal mot den misstänkte om utredningen fortsatt. En realistisk skattning enligt myndigheten var då att förundersökningsbegränsningarna minskat personuppleringen med i runda tal en procentenhet.²¹

En annan fråga – som från ett samhällligt perspektiv rimligtvis är av större intresse – är om minskade möjligheter att besluta om förundersökningsbegränsning totalt sett skulle leda till att fler brott utreddes och lagfördes. Också denna fråga berördes av Brå i 2018 års rapport. Även om det inte var möjligt att göra några kvantitativa beräkningar i det avseendet, framhöll Brå att förundersökningsbegränsningar också borde kunna medföra positiva effekter på personuppleringen. Detta eftersom de bidrar till att polis och åklagare får mer tid till att utreda andra brott, som då kanske i större utsträckning klaras upp.²²

Den bild som framträder genom Brås rapport har bekräftats av de åklagare vi har varit i kontakt med inom ramen för detta uppdrag. Som framhållits i avsnitt 8.7, liksom i andra lagstiftningsärenden där reglerna om förundersökningsbegränsning har setts över, är det nämligen praktiska och resursmässiga förhållanden, snarare än den rättsliga regleringen, som avgör i vilken utsträckning brott utreds och lagförs.²³ Den dagliga hanteringen vid Polis- och Åklagarmyndigheten innefattar ständiga val av vad de tillgängliga resurserna ska användas till, med följderna att vissa brott kommer att prioriteras och andra inte. Att ett brott prioriteras ner innebär ofta att någon lagföring av detta aldrig kommer att ske, eftersom bevisningen då hinner försämrats eller helt gå om intet innan någon utredningsåtgärd vidtas. Om utredningen i ett sådant fall inte läggs ner med stöd av reglerna om för-

²¹ Se a. rapport s. 72 ff. och 86.

²² Se a. rapport s. 74.

²³ Jfr SOU 2010:43 s. 30 f., SOU 2017:7 s. 50 och SOU 2019:38 s. 176 ff.

undersökningsbegränsning, är det därför troligt att den kommer att läggas ner på någon annan grund.

Rättsväsendet gör dock stora effektivitetsvinster av att aldrig behöva komma till den punkt då utredningen måste läggas ner på grund av bevisvärigheter. Genom att begränsa förundersökningen i ett tidigare skede frigörs resurser som kan användas för utredningen av andra brott. Effektiva utredningar kan dessutom, i vart fall i omfattande och komplicerade brottmål, i sig vara en förutsättning för att förundersökningen ska kunna slutföras och åtal väckas inom rimlig tid.

Av det anförda följer att en förändring av reglerna om förundersökningsbegränsning inte kan få annat än en marginell – om ens någon – inverkan på den totala lagföringsfrekvensen. Intressekonflikten handlar därför snarare om *vilka brott* som ska utredas och lagföras än om i vilken utsträckning så ska ske. Och i den konflikten är begränsningsmöjligheten ett viktigt prioriteringsverktyg för de brottsutredande myndigheterna.

Reglerna om förundersökningsbegränsning gör det möjligt att prioritera rationellt och efter rådande förhållanden

Som beskrivits i avsnitt 8.6.1 är reglerna om förundersökningsbegränsning fakultativa och ger åklagaren möjlighet att inom tämligen vida ramar besluta om en förundersökning ska genomföras eller inte. Utfallet av reglerna beror därmed på hur de tillämpas. Vid sidan av rent rättsliga instrument, såsom Riksåklagarens riktlinjer, styrs tillämpningen i hög grad av tillgången till utredningsresurser, utvecklingen av brottslighetens struktur samt vilka prioriteringar som görs utifrån dessa förhållanden. Detta är tydligt, inte minst när man beaktar att användningen av förundersökningsbegränsning ökade markant under åren 2014–2021 utan att några materiella förändringar av regelverket skedde under denna period (jfr ovan avsnitt 9.2.1). Eftersom de faktorer som sålunda styr tillämpningen varierar över tid, skulle mer detaljerade bestämmelser i lag riskera att binda upp polis och åklagare på ett sätt som skulle kunna leda till avsevärda effektivitetsförluster inom brottsbekämpningen.

Det kan här understrykas att inget modernt samhälle torde ha kunnat frambringa resurser för att beivra alla i och för sig straffbelagda beteenden som invånarna gör sig skyldiga till. Även om rättsväsendet tillförs betydande resurser är det således inte realistiskt

att tro att varje brott som anmäls ska kunna utredas och lagföras. Som vi återkommer till i det följande är ett strikt upprätthållande av förundersökningsplikten i alla lägen knappast heller ens önskvärt. Det kommer således alltid att finnas ett mer eller mindre uttalat behov av att kunna prioritera utifrån tillgängliga resurser och ärendenas sammansättning, så att den brottsutredande verksamheten kan riktas in mot de brott som det vid tidpunkten bedöms som mest angeläget att ingripa emot.

När det gäller dagens behov i nämnda avseende kan konstateras att rättsväsendet under de senaste årtiondena har haft att hantera ett ökat antal anmälningar om brott samtidigt som brottslighetens struktur har förändrats på många sätt. Bland annat har en mer sammansatt och komplicerad kriminalitet vuxit fram som är svår och tidskrävande att utreda. Ärendena innefattar i dessa fall typiskt sett ett stort antal brott och många misstänkta. Brottsligheten bedrivs ofta i mer eller mindre organiserad form och har inte sällan internationella förgreningar. I dessa ärenden blir processmaterialet mycket omfattande, och såväl utredningstiderna som de efterföljande förhandlingarna i domstol blir därtill långa. Även om rättsväsendet har ökat sin förmåga att hantera dessa typer av ärenden, är behovet av prioriteringar ändå stort.

Ju större utmaningar med brott och brottsbekämpning som ett samhälle ställs inför, desto viktigare är det alltså att polis och åklagare kan arbeta effektivt och har möjlighet att styra resurserna dit de gör mest nytta för brottsbekämpningen i dess helhet. Därför har möjligheterna till förundersökningsbegränsning typiskt sett vidgats när kriminaliteten blivit mer omfattande alternativt allvarligare och mer avancerad.²⁴ Att nu gå i motsatt riktning inger således betänkligheter, särskilt som utrymmet att besluta om förundersökningsbegränsning kan förväntas minska i viss mån redan till följd av de nya reglerna om straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår. Att inskränka det utrymmet ytterligare riskerar att försvåra de brottsutredande myndigheternas arbete och göra dem sämre rustade för att möta den utveckling som beskrivits ovan.

²⁴ Se prop. 1981/82:41 s. 12 f., prop. 1984/85:3 s. 14 f. och prop. 2011/12:10 s. 10 f.

Närmare om konkurrensfallen

I de s.k. konkurrensfallen – som står för den absoluta majoriteten av alla begränsningsbeslut – kan förundersökningsbegränsning ske om den misstänkte har gjort sig skyldig till annan brottslighet som kan förväntas leda till en tillräcklig och adekvat påföljd (se vidare avsnitt 8.3.5 och 8.6.2).

Under förutsättning att något väsentligt enskilt eller allmänt intresse inte åsidosätts, ger reglerna i dessa fall en frihet att göra ett urval av vilken brottslighet som ska utredas. Svårutredda brott kan därmed läggas åt sidan så att utredningen kan koncentreras till de brott där utsikterna till en fällande dom är större och kostnaderna för att uppnå detta lägre. En inskränkning av möjligheterna till förundersökningsbegränsning på denna grund skulle följaktligen innebära att det blev de resurskrävande brotten som måste utredas i större utsträckning än i dag. Utredningskostnaderna skulle därmed öka, inte bara totalt sett, utan också proportionellt.

Inte minst i sådana omfattande och komplicerade brottmål som beskrivits ovan är möjligheten att kunna sälla bland brotten betydelsefull. En sådan utredning sväller nämligen ofta mycket snabbt till att omfatta ytterligare misstänkta och allt fler brott, som vart och ett kräver nya utredningsåtgärder. Därmed riskerar processmaterialet att bli oöverskådligt och utredningstiden mycket lång om inte förundersökningen avgränsas. I många av dessa fall är det rentav en förutsättning för att utredningen ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt att den kan koncentreras till de väsentligaste delarna av brottsligheten. Detta gäller i synnerhet de fall där brottsligheten är pågående, vilket inte är ovanligt i ärenden av detta slag. Här är det alltså särskilt angeläget att snabbt komma framåt i utredningsarbetet, bl.a. för att kunna säkra bevisning i ett tidigt skede, men också, givetvis, för att få den pågående brottsligheten att upphöra.

Utän tillräckliga möjligheter att begränsa de största brottmålets omfattning finns det en risk för att dessa slukar rättsväsendets resurser på ett sådant sätt att annan angelägen brottsutredning blir lidande. I detta sammanhang bör man beakta att det, framför allt när det gäller stora brottsförundersökningar och annan seriebrottslighet, är en begränsad krets av gärningspersoner som står för en stor del av brottsligheten. Om polis och åklagare binds upp med de ärenden som redan ligger på bordet kan de inte gå vidare till nästa ärende, och följaktligen inte heller

till nästa gärningsperson. Genom reglerna om förundersökningsbegränsning kan den brottsutredande verksamheten således riktas in mot att snabbt lagföra så många gärningspersoner som möjligt, snarare än att lagföra varje gärningsperson för så många brott som möjligt.

Här bör man också erinra sig att en förundersökningsbegränsning i konkurrensfallen inte innebär att den misstänkte går fri från påföljd. Däremot kommer påföljden inte att omfatta all den brottslighet som han eller hon är misstänkt för och den kommer därför att bli något lindrigare. Påföljden måste dock alltid vara tillräckligt ingripande i förhållande samtliga brott, dvs. inbegripet de som blivit föremål för förundersökningsbegränsning. En ändring som skulle medföra att färre personer bestraffades så strängt som möjligt, i stället för att fler personer bestraffas på ett sätt som i och för sig kan anses tillräckligt, ter sig svårmotiverad utifrån gällande målsättningar för kriminalpolitiken.

Närmare om bötesfallen

Den näst vanligaste grunden för förundersökningsbegränsning är de s.k. *bötesfallen*. I dessa fall får en förundersökning underlåtas eller läggas ner när det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Regleringen innebär dock inte att denna möjlighet kan tillgripas i varje fall där ett bötesstraff kan påräknas. Ett begränsningsbeslut måste alltid föregås av en prövning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, där den aktuella brottstypen, omständigheterna kring den konkreta gärningen eller den misstänkte samt vilka enskilda eller allmänna intressen som berörs måste beaktas (se vidare avsnitt 8.3.3 och 8.6.2).

Genom att avstå från utredningsinsatser där resultatet i påföljdshänseende sålunda skulle bli begränsat och intresset av lagföring är jämförelsevis svagt, frigörs resurser som kan läggas på brott av högre prioritet. På det sättet är även beslut om förundersökningsbegränsning i bötesfallen ett viktigt redskap för att åstadkomma en effektiv brottsbekämpning.

Samtidigt ska inte bötesbrottens verkningar eller vikten av att dessa brott lagförs förringas. Även sådan mängdbrottslighet som det här i allmänhet rör sig om medför betydande skador och olägenheter, såväl för samhället i stort som för de enskilda som drabbas av den.

Regleringen får inte innebära att denna typ av brottslighet i praktiken avkriminaliseras.

Någon sådan effekt av begränsningsinstitutet kan emellertid inte urskiljas. Här bör återigen understrykas att bara några få procent av alla de brott som handläggs varje år blir föremål för förundersökningsbegränsning och av dessa är det i sin tur en relativt liten andel som har sin grund i att påföljden kan antas stanna vid böter (se avsnitt 9.2.1 och 9.2.2). Förklaringen till att inte fler anmälningar om bötesbrott leder till lagföring bör alltså inte primärt sökas i reglerna om förundersökningsbegränsning. Därför kan inte heller en förändring av dessa vara det mest ändamålsenliga sättet att åstadkomma en ökad lagföring av sådana brott. I stället bör åtgärder med den inriktningen hellre ta sikte på polisens arbetsmetoder och att ta fram verktyg och undanröja hinder för en effektiv handläggning av dessa fall. Viktiga sådana åtgärder har också kommit att genomföras under senare tid, av vilka framför allt införandet av ett snabbförfarande i enkla brottmål kan nämnas.²⁵

Övriga fall

Förundersökningsbegränsning får vidare ske när påföljden kan antas bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl (villkorlig domfall) eller när viss vård kommer till stånd (vårdfall). Förundersökningsbegränsning kan också meddelas i s.k. extraordinära fall.

Dessa grunder för förundersökningsbegränsning, som har behandlats närmare i avsnitt 8.3.4, 8.3.6 och 8.3.7 jämfört med avsnitt 8.6.2, har det gemensamt att de tar sikte på sådana undantagssituationer där en rättsprocess av humanitära eller andra skäl framstår som opåkallad. Även här består den processekonomiska nyttan främst i att resurser frigörs för utredning av andra brott. Men reglerna motiveras i dessa fall inte enbart – och i de extraordinära fallen inte alls – av processekonomiska hänsyn. De bygger också på ställningstagandet att en processordning som innebär att straffbelagda gärningar alltid ska utredas och lagföras i många fall skulle uppfattas som alltför rigid eller ibland rentav stötande. Det handlar här alltså om situationer där intresset av lagföring ofta är mindre uttalat och där man på goda grunder kan hävda att varken rättsväsendet eller berörda individer

²⁵ Se prop. 2021/22:279.

bör belastas med en rättsprocess. Under förutsättning att reglerna tillämpas med den omsorg som är avsedd, är det därför svårt att se några bärande skäl för att inskränka möjligheten att begränsa en förundersökning i dessa fall. Det har inte heller framkommit något som tyder på att reglerna tillämpas alltför extensivt. Tvärtom står de nu diskuterade fallen för en ganska obetydlig del av alla begränsningsbeslut (se avsnitt 9.2.2).

Slutligen får en förundersökning begränsas i s.k. disproportionsfall, dvs. när kostnaderna för att utreda brottet inte står i ett rimligt förhållande till sakens betydelse. En förutsättning är dock att det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader. Dessa fall har behandlats mer utförligt i avsnitt 8.6.4.

Regleringen vilar här uteslutande på processekonomisk grund och syftar till att förhindra en orimlig resursanvändning i den brottsutredande verksamheten. Bestämmelsen ska tillämpas i de undantagsfall då kostnaderna för utredningen är till den grad oproportionerliga i förhållande till sakens betydelse att det inte är rimligt att fortsätta utredningen.²⁶

Det kan här noteras att tillämpningsområdet för disproportionsfallet vidgades till det nuvarande genom en lagändring år 2012, mot bakgrund av att bestämmelsen nästintill aldrig tillämpades.²⁷ Även efter lagändringen utgör beslut om förundersökningsbegränsning på denna grund dock endast en försumbar andel av det totala antalet begränsningsbeslut. Det har inte framkommit några vägande skäl för att minska användningen av denna begränsningsmöjlighet ytterligare.

Vikten av en snabb lagföring

Av det ovan anförda följer att de ovan behandlade grunderna för förundersökningsbegränsning sammantaget leder till en effektivare brottsbekämpning och till snabbare lagföringar. Att tiden mellan brottsanmälan och lagföring kan hållas kort, eller i vart fall rimlig, är i sin tur betydelsefullt av flera skäl.

För det första kan en utdragen förundersökning och efterföljande domstolsförhandling vara förenad med stora påfrestningar, framför allt för brottsoffer och misstänkta, men också för andra som kan

²⁶ Se prop. 2011/12:10 s. 30.

²⁷ Ibid.

komma att påverkas av en brottmålsprocess. Berörda personer har således ett berättigat intresse av att så snart som möjligt få besked om utfallet av en process och att kunna inrätta sig efter det.

För det andra kan långa utredningstider, som vi redan varit inne på, försvåra sakens utredning. Ju längre tid det tar från att ett brott har begåtts desto större risk är det att det uppkommer bevisproblem, t.ex. genom att vittnenas minnesbilder av händelsen försämras eller för att teknisk bevisning går till spillo. Inte minst när brottsligheten är pågående kan det, som vi också berört ovan, vara avgörande att bevisningen säkras i nära anslutning till brottet, med risk för att den annars undanröjs eller på annat sätt förstörs. I dessa fall är en snabb lagföring naturligtvis också påkallad för att få den brottsliga verksamheten att upphöra.

Ytterligare en oönskad effekt av utdragna processer är, för det tredje, att misstänkta personer kan behöva hållas frihetsberövade under lång tid. Långa häktningstider kan, i synnerhet när de är förenade med restriktioner, medföra stora påfrestningar för den misstänkte, och detta kan i sig inverka menligt på utredningen. Även annan tvångsmedelsanvändning, såsom beslag, kvarstad och reseförbud, riskerar att bli långvarig om förundersökningen fördröjs.

Slutligen leder långa handläggningstider till att de straff som så småningom döms ut blir kortare. Att en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid har förflutit sedan brottet begicks är nämligen ett sådant billighetsskäl som, enligt vad som följer av 29 kap. 5 § brottsbalken, kan ge anledningen att mildra påföljden. En rättegång inom skäligen tid är dessutom en grundläggande rättighet för den som är misstänkt för brott enligt artikel 6.1. i Europakonventionen. Om denna rättighet kränks har den misstänkte enligt Europadomstolens praxis rätt till kompensation för detta, t.ex. genom att en lindrigare påföljd väljs eller genom att den valda påföljden reduceras (se vidare NJA 2012 s. 1038). Genom en snabb lagföring kan en sådan strafflindring undvikas och ett straff som svarar mot den aktuella brottslighetens svårhet i stället mätas ut.

Konflikten med brottsoffrets intressen

Reglerna om förundersökningsbegränsning kan, som konstaterats ovan, inte annat än marginellt påverka i vilken mån brott utreds och lagförs. Men ett enskilt begränsningsbeslut kan givetvis komma i konflikt med intressena hos den målsägande som det berör.

Först och främst kan en förundersökningsbegränsning påverka brottsoffrets möjligheter till ekonomisk gottgörelse. Bland annat har offret som regel svårare att få skadestånd. I ett brottmål är det normalt åklagaren eller ett målsägandebiträde som för brottsoffrets skadeståndstalan. Men om brottet inte går till åtal är offrets enda möjlighet att driva skadestandsfrågan själv i en civilrättslig process. Har förundersökningsbegränsningen dessutom skett i ett tidigt skede av utredningen – eller rentav innan någon förundersökning har inletts – finns det sällan tillräckligt med bevis för att talan ska hålla i en sådan process.²⁸ Ett magert underlag till stöd för påståendet om brott kan i vissa fall även påverka rätten till försäkringsersättning.

Om brottsoffret inte kan få ersättning genom skadestånd från gärningspersonen och det inte heller finns någon försäkring som täcker hela skadan kan ersättning med stöd av brottsskadelagen (2014:322) betalas ut av staten genom Brottsoffermyndigheten i form av s.k. brottsskadeersättning. Sådan ersättning kan utgå även om något skadestånd inte dömts ut, men för det krävs oftast en lagföring i de fall det finns någon som är misstänkt för brottet, alternativt ett erkännande eller säker bevisning. Dessa krav är som regel inte uppfyllda i de fall där brottet blivit föremål för förundersökningsbegränsning.²⁹

En annan konsekvens av att förundersökningen begränsas är att brottsoffret då går miste om den känsla av upprättelse som en lagföring ofta kan innebära för den som har utsatts för ett brott. För många brottsoffer uppfattas denna följd av en domstolsprocess som väl så viktig som att han eller hon kompenseras ekonomiskt.

Frågan är då om den nuvarande regleringen i tillräcklig utsträckning tillgodoser målsägandens intressen och behov i nu nämnda avseenden.

²⁸ Jfr Brå 2018:4 s. 75.

²⁹ Ibid.

En grundläggande förutsättning för att förundersökningsbegränsning ska få ske är i huvuddelen av fallen att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet. Vid prövningen av om ett intresse av sistnämnda slag hindrar att förundersökningen begränsas ska, enligt vad som framgår av Riksåklagarens riktlinjer, hela brottsofferperspektivet beaktas. Av särskild betydelse är dock om målsäganden har ett befogat skadeståndskrav. I allmänhet tar bedömningen då sin utgångspunkt i anspråkets storlek. Enligt Riksåklagarens riktlinjer kan ett ersättningsyrkande under ett halvt prisbasbelopp avseende personskador och ett helt prisbasbelopp avseende egendomsskador bara undantagsvis anses utgöra ett sådant väsentligt enskilt intresse som hindrar ett annars motiverat begränsningsbeslut. I vad mån ett befogat högre ersättningsyrkande utgör ett sådant hinder beror, enligt vad som också framgår av riktlinjerna, på parternas ekonomiska situation och målsägandens möjligheter att bli ersatt på annat sätt, t.ex. genom försäkringsersättning.³⁰

De beloppsgränser som anges i Riksåklagarens riktlinjer har ifrågasatts på den grunden att de kan anses för höga. Även en lägre skadeståndsansättning kan, lyder kritiken, nämligen vara av betydelse för brottsoffer med dålig ekonomi samt kännas som en upprättelse för personen i fråga.³¹ Vår bedömning är emellertid att reglerna, och det sätt på vilket de enligt Riksåklagarens riktlinjer ska tillämpas, ger uttryck för en rimlig avvägning mellan brottsoffrets intresse av ekonomisk gottgörelse och de processekonomiska intressen som ligger bakom begränsningsinstitutet. Visserligen kan även jämförelsevis låga skadeståndsbelopp vara av stor betydelse för en enskild målsägande, både i ekonomiskt hänseende och såsom ett erkännande av att hans eller hennes integritet har kränkts. Men om det skulle vara uteslutet att begränsa förundersökningen i närapå varje fall där ett skadeståndsanspråk framställts, skulle de effektivitetsvinster som begränsningsinstitutet erbjuder i stor utsträckning gå förlorade. Med andra ord skulle enskilda intressen få ett alltför stort företräde framför det allmänna intresset av en effektiv brottsbekämpning. Man bör också vara medveten om att när polis eller åklagare avstår från att begränsa förundersökningen avseende ett visst brott på grund av att det finns ett enskilt anspråk, så sker det i princip alltid på bekostnad av utredningen av ett annat brott, där det kanske också finns ett brotts-

³⁰ Se RÅR 2021:1 s. 9.

³¹ Se härom Brottsoffermyndighetens uppfattning i Brå 2018:4 s. 75.

offer som har anspråk på ersättning och andra befogade intressen av att en lagföring kommer till stånd. Återigen handlar alltså intressekonflikten snarast om vilka brott – och följaktligen vilka brottsoffer – som ska prioriteras framför andra, och i det ljuset framstår de nuvarande reglerna och riktlinjerna som väl avvägda.

Det bör också understrykas att det på intet sätt är en omöjlighet för målsäganden att få ekonomisk kompensation på annan väg även när en förundersökning har begränsats. Tvärtom är målsägandens möjligheter i det avseendet en sådan omständighet ska beaktas vid bedömningen av om ett ersättningsanspråk står i vägen för ett begränsningsbeslut. I detta sammanhang kan det också noteras att Brå, i den ovan nämnda rapporten från 2018, har undersökt i vilken mån beslut om förundersökningsbegränsning kan inverka negativt på möjligheten att få brottsskadeersättning. Brå fann då att det visserligen förekommer sådana fall där en förundersökningsbegränsning kan ha betydelse för ett beslut att neka brottsskadeersättning, men att de fallen till synes är få.³²

Den andra viktiga aspekten av brottsofferperspektivet, dvs. brottsoffrets behov av upprättelse, får genomslag framför allt på det sättet att även brottslighetens allvar och karaktär ska beaktas vid bedömningen av om ett väsentligt enskilt intresse åsidosätts. Enligt Riksåklagarens riktlinjer är det framför allt sexual- och fridskränkingsbrott och andra gärningar med utstuderade inslag av hot eller våld som i detta sammanhang kan ge skäl för att avstå från ett begränsningsbeslut. Om en och samma gärningsperson har utsatt samma målsägande för en lång rad sådana brott bör hans eller hennes behov i nyssnämnda avseende emellertid kunna tillgodoses genom att ett representativt urval av gärningar tas vidare till åtal.³³ Även utifrån brottsoffrens behov i nu aktuellt avseende framstår de prioriteringar som reglerna sålunda medger i fråga om vilka fall som bör utredas som befogade.

Avslutningsvis ska framhållas att målsäganden alltid kan begära att ett beslut om förundersökningsbegränsning överprövas. På det sättet kan målsäganden få frågan om hans eller hennes intressen har åsidosätts i strid med regelverket prövad av en överordnad åklagare.

³² Se Brå 2018:4 s. 75 f. och 86 f.

³³ Se RÅR 2021:1 s. 9.

Sammanfattningsvis anser vi således att brottsoffrens intressen tillgodoses i tillräcklig utsträckning inom ramen för den nuvarande regleringen. Någon ändring av regelverket i detta avseende föreslås därför inte.

Risken för en oenhetlig tillämpning och åtgärder för att minska denna

Det ovan anförda innebär inte att den nuvarande ordningen är fri från invändningar. Ett problem som har uppmärksammats i olika sammanhang är att reglerna, med det tämligen vida bedömningsutrymme som de medger, leder till en viss oenhetlighet i tillämpningen.³⁴ I vilken utsträckning begränsningsmöjligheten används skiljer sig således åt mellan olika polisregioner, lokalpolisområden och åklagarkammare. För att ta år 2021 som exempel uppgick andelen förundersökningsbegränsade brott till 8 procent i ett par regioner, medan den i övriga regioner sträckte sig från 4 till 7 procent.³⁵ Det finns därtill mycket som talar för att tillämpningen skiljer sig åt inom polisregioner, lokalpolisområden och åklagarkammare eller, med andra ord, mellan olika förundersökningsledare.

Om skillnaderna beror på att den anmälda brottsligheten ser olika ut i olika delar av landet eller på att jämförbara fall behandlas på olika sätt är svårt att säga. Det ter sig dock sannolikt att de områdesvisa variationerna i vart fall delvis kan förklaras av att inflödet av ärenden, både vad gäller mängd och karaktär, varierar. Precis som att behovet av att kunna avgränsa utredningar skiftar över tid kan det således också skilja sig åt geografiskt. Nämnade faktorer torde i viss utsträckning också kunna förklara de individuella skillnader som uppmärksammats, men när det gäller dessa spelar sannolikt förhållanden såsom kunskap, attityder och skiftande uppfattningar om hur regelverket ska tolkas en större roll.³⁶

Att det uppstår vissa områdesvisa och individuella variationer vid tillämpningen av ett regelverk som är behovsstyrt och innefattar bedömningar där en rad parametrar ska beaktas och vägas samman är i det närmaste ofrånkomligt. Strävan bör förvisso vara att begräns-

³⁴ Se bl.a. Polismyndighetens tillsynsrapport 2018:3, Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning, s. 44 och Brå 2018:4 s. 37 ff.

³⁵ Brå (2022). Kriminalstatistik 2021. Handlagda brott. Slutlig statistik, s. 63. I regionerna inbegrips här även åklagarkamrarna.

³⁶ Jfr Brå 2018:4 s. 37 ff. och 79 ff.

ningsmöjligheten ska användas så likformigt som möjligt. Men en mer detaljerad reglering riskerar att snäva in tillämpningsområdet på ett sådant sätt att samtliga relevanta hänsyn inte kan beaktas och därmed göra bedömningen mer onyanserad. Med en alltför stelbent reglering kan begränsningsinstitutet inte heller fungera som det verktyg för prioritering och resursstyrning som det är avsett för.

Åtgärder för att främja en enhetlig tillämpning av reglerna om förundersökningsbegränsning bör enligt vår uppfattning således inte rikta in sig mot regleringen som sådan, utan hellre ta sikte på att tillhandahålla erforderligt stöd och vägledning i den praktiska hanteringen, såsom tydliga riktlinjer, utbildning och uppföljning. Ett flertal sådana åtgärder har också vidtagits under senare tid. I september 2021 utfärdade Riksåklagaren nya riktlinjer för tillämpningen av reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. De nya riktlinjerna är mer koncentrerade än de tidigare och därför lättare att använda. Situationer som tidigare har gett upphov till osäkerhet vid tillämpningen, t.ex. hur 2016 års reform av reglerna i 34 kap. brottsbalken har inverkat på möjligheten att begränsa förundersökningen vid ny brottslighet, har därtill förtydligats. Hur de nya riktlinjerna tillämpas, i vilken mån de har underlättat handläggningen och om de har till en ökad enhetlighet är dock än så länge för tidigt att uttala sig om.

Sedan polisen fick behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning har Polismyndigheten vidare vid två tillfällen granskat myndighetens hantering av institutet. Resultaten har redovisats i en tillsynsrapport från 2018 och en uppföljande tillsynsrapport år 2021.³⁷ I den första rapporten rekommenderades bl.a. att den nationella förundersökningsledarutbildningen bör innefatta praktiska inslag avseende förundersökningsbegränsning.³⁸ Därefter har tre nya utbildningar för förundersökningsledare utarbetats, som bl.a. innehåller metoder för ärendesamordning, tillämpning av förundersökningsbegränsning av misstankar och nedläggning av ärenden inom ramen för samordnade misstankar med målet att nå en bred och tillräcklig lagföring.³⁹ Utbildningarna infördes i organisationen under år 2022. I den senare rapporten rekommenderades även att styrningen avse-

³⁷ Polismyndighetens tillsynsrapport 2018:3, Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning respektive Polismyndighetens tillsynsrapport 2021:8, Uppföljande tillsyn över Polismyndighetens ärende och brottsamordning, tillämpning av reglerna om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning, samt ärendebalansen i utredningsverksamheten.

³⁸ Se Polismyndighetens tillsynsrapport 2018:3, s. 42 f. och 47.

³⁹ Jfr Polismyndighetens tillsynsrapport 2021:8, s. 25.

ende förundersökningsbegränsning ska förtydligas på lämpligt sätt, och det har därefter beslutats att åtgärder ska vidtas i enlighet med lämnade rekommendationer.⁴⁰

Mot denna bakgrund ser vi ingen anledning att inom ramen för detta uppdrag föreslå några ytterligare åtgärder för att främja en likformig användning av begränsningsinstitutet. Effekterna av redan vidtagna åtgärder, liksom behovet av vidare insatser, bör i stället analyseras och följas upp efter lämplig tid inom respektive myndighet.

Behovet av nya grunder för förundersökningsbegränsning

I övrigt har kritiken mot den nuvarande ordningen främst bestått i att den i vissa fall inte ger tillräckliga möjligheter att begränsa en förundersökning. Både i tidigare lagstiftningsärenden och i andra sammanhang har för det första behovet av att kunna koncentrera utredningen till huvudaktörerna i en brottshärva påtalats.⁴¹ Ett förslag av den innebörden lämnades också av Utredningen om förundersökningsbegränsning i betänkandet *Förundersökningsbegränsning* (SOU 2010:43), men detta ledde inte till lagstiftning (se vidare avsnitt 8.8). Även i de kontakter som vi har haft med Åklagarmyndigheten inom ramen för detta uppdrag har behovet av en sådan möjlighet påtalats.

Ett andra bekymmer som framhållits – såväl med anledning av vår översyn som i andra sammanhang – är att den nuvarande regleringen inte ger tillräckliga möjligheter att avgränsa utredningen när en och samma gärningsperson har begått integritetskränkande brott i stor skala mot flera målsäganden. Denna situation föreligger inte i sällan i ärenden som rör sexuella övergrepp över internet, s.k. grooming, och förutsågs sannolikt inte när reglerna om förundersökningsbegränsning utformades. Ofta kräver sådana ärenden stora utredningsinsatser, där behovet av att leta rätt på och höra varje målsägare ibland kan leda till att processmaterialet blir ohanterligt och tiden innan åtal kan väckas orimligt lång. Utrymmet för att genom förundersökningsbegränsning sortera bort vissa av brotten är emellertid litet, eftersom målsägandeintresset här är starkt. Förutom att, såsom beskrivits ovan, målsägandens behov av upprättelse inte tillgodoses om en lag-

⁴⁰ Se Polismyndighetens tillsynsrapport 2021:8, s. 37 och beslutsprotokoll RPC 165/2021, 2021-12-03, diariernr ärende A577.060/2020.

⁴¹ Se t.ex. SOU 2004:47 s. 387, SOU 2010:43 s. 87 ff. och Brå 2018:4, s. 50 f.

föring uteblir, minskar då även hans eller hennes utsikter att få skadestånd eller annan ersättning. Till detta kommer att brottsoffret i dessa fall ofta kan vara i behov av stöd och hjälp, och chansen att det behovet uppmärksammas och tas om hand är större om brottet går till åtal.⁴²

Som nämnts inledningsvis ligger det, såsom vi uppfattar utredningsdirektiven, inte inom ramen för vårt uppdrag att föreslå att möjligheterna till förundersökningsbegränsning utökas. Några närmare överväganden i fråga om att införa nya begränsningsgrunder av angivet slag kommer därför inte att göras. Det kan dock konstateras att från processekonomisk synpunkt vore införandet av sådana grunder önskvärt. Om en förändring i den riktningen ska utredas framöver bör dock även frågan om förbättrade möjligheter att tillgodose målsägandens intressen utanför rättsprocessen, såväl vad gäller stödinsatser som ekonomisk gottgörelse, enligt vår mening ses över.

Sammanfattande slutsatser

Att brott så långt möjligt utreds och lagförs är av största betydelse. Det är således avgörande för att uppnå straffsystemets grundsyften och upprätthålla människors tilltro till rättssamhället, men också för att tillvarata enskilda brottsoffers intressen. Det är emellertid inte realistiskt att tro att alla de brott som anmäls ska kunna utredas och lagföras. En viss prioritering i fråga om hur rättsväsendets resurser ska användas kommer därför alltid att vara nödvändig, och i det avseendet är möjligheten till förundersökningsbegränsning ett viktigt verktyg.

Redan de skärpta principer för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår kan förväntas minska utrymmet för förundersökningsbegränsning. Frågan om det finns skäl för att inskränka det utrymmet ytterligare måste besvaras med utgångspunkt i vilken inverkan på lagföringsfrekvensen som en sådan åtgärd kan tänkas få. Vi har därvid konstaterat att en förändring av reglerna om förundersökningsbegränsning inte mer än marginellt – om ens alls – kan påverka mängden lagföringar. Intressekonflikten handlar därför snarare om vilka brott som ska utredas och lagföras än om i vilken utsträckning så ska ske. Reglerna om förundersökningsbegränsning gör det

⁴² Jfr Brå 2018:4, s. 51.

möjligt att avstå från att lägga resurser på brott som skulle få liten eller ingen inverkan på påföljden, och i stället rikta insatserna mot utredningen av andra brott och, följaktligen, mot lagföringen av andra förövare. På det sättet kan den brottsutredande verksamheten riktas in mot att snabbt lagföra så många gärningspersoner som möjligt, i stället för att lagföra varje gärningsperson för så många brott som möjligt. Detta leder i sin tur till en effektivare brottsbekämpning och bidrar i förlängningen till att realisera kriminaliseringens grundsyfte, nämligen att motverka framtida brott och risken för framtida brottsoffer.

Även om reglerna om förundersökningsbegränsning inte annat än marginellt kan påverka i vilken mån brott utreds och lagförs, kan ett enskilt begränsningsbeslut givetvis komma i konflikt med intressena hos den målsägande som det berör. Är dessa intressen tillräckligt starka får förundersökningsbegränsning enligt det gällande regelverket inte ske. Vid denna bedömning ska såväl gärningens allvar och karaktär som eventuella skadeståndsanspråk och målsägandens möjligheter att bli ersatt på annat sätt beaktas. Enligt vår bedömning ger reglerna på detta sätt uttryck för en rimlig avvägning mellan brottsoffrets intressen och de processekonomiska intressen som ligger bakom begränsningsinstitutet.

Det anförda leder till slutsatsen att de nuvarande reglerna om förundersökningsbegränsning skapar en rimlig balans mellan å ena sidan intresset av att brott utreds och lagförs och å andra sidan intresset av att rättsväsendets resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns således inte skäl för att inskränka utrymmet för förundersökningsbegränsning på annat sätt än vad som följer av våra ändringsförslag i fråga om straffmätningen av flerfaldig brottslighet. Några ändringar av reglerna om förundersökningsbegränsning föreslås därför inte.

9.3.4 Åtalsunderlåtelse

Bedömning: Reglerna om åtalsunderlåtelse vilar på en rimlig avvägning mellan de motstående intressen som institutet berör och bör därför inte ändras.

Skälen för vår bedömning

Det praktiska användningsområdet för åtalsunderlåtelse är mindre än för förundersökningsbegränsning

Reglerna om åtalsunderlåtelse utgör undantag från den åtalsplikt som gäller i svensk rätt och innebär att åtalsfrågan underställs en viss lämplighetsprövning i fall där det i och för sig finns förutsättningar för åtal. Det är till stor del från dessa regler som bestämmelserna om förundersökningsbegränsning hämtar sitt materiella innehåll, och grunderna för de båda beslutstyperna är därför i huvudsak desamma.

Under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts får en åtalsunderlåtelse således beslutas om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (bötesfall), om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl (villkorlig domfall), om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet (konkurrensfall), eller om psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS kommer till stånd (vårdfall). Därutöver får åtalsunderlåtelse meddelas i s.k. extraordinära fall, dvs. när det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks. En närmare redogörelse för hur reglerna tillämpas finns i avsnitt 8.3.

Trots att tillämpningsområdena för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning till stor del överlappar varandra är det praktiska användningsområdet för åtalsunderlåtelse mindre. Det beror på att en åtalsunderlåtelse, men inte en förundersökningsbegränsning, förutsätter att utredningen är färdig och skuldfrågan klarlagd. Därför kommer åtalsunderlåtelse i fråga främst i enkla fall där utredningen kan färdigställas i nära anslutning till brottet eller i fall där det finns ett särskilt intresse av att brottet utreds, men inte av att straff påförs. Det sålunda mer begränsade användningsområdet för åtalsunderlåtelse återspeglas i andelen sådana beslut som meddelas varje år. Denna har minskat över tid och har de senaste åren inte ens uppgått till en procent av det totala antalet handlagda brott (se avsnitt 9.2.1). Som anförts i avsnitt 9.3.2 kan våra förslag till en skärpt straffmätning av flerfaldig brottslighet möjligen leda till att användningen blir ännu något mindre. Frågan är då om det, på grund av

brottsofferintressen eller andra skäl, finns anledning att inskränka tillämpningsområdet ytterligare.

En åtalsunderlåtelse kommer inte i konflikt med intresset av att brott utreds och lagförs

En åtalsunderlåtelse är en sakerförklaring, dvs. ett konstaterande av att den misstänkte har gjort sig skyldig till ett visst brott. En åtalsunderlåtelse registreras således i belastningsregistret och kan beaktas såsom ett återfall vid påföljdsbestämningen i en eventuellt efterkommande dom. På liknande sätt kan den även inverka på bedömningen av recidivfaran om fråga i ett senare ärende skulle uppstå om häktning av personen i fråga. Slutligen kan den också få betydelse vid senare prövningar av om en förundersökningsbegränsning kan beslutas eller en åtalsunderlåtelse på nytt meddelas avseende ett annat brott. Åtalsunderlåtelsen kan då tala emot att det övervägda beslutet meddelas.

Vid en åtalsunderlåtelse är det alltså fråga om en lagföring. En förutsättning för att åtalsunderlåtelse ska få ske är därför, som nämnts ovan, att utredningen är färdig och skuldfrågan klarlagd. I praktiken krävs normalt att gärningen är erkänd. Eftersom en åtalsunderlåtelse således både förutsätter att brottet är utrett och innebär att det lagförs kommer ett sådant beslut inte på samma sätt som en förundersökningsbegränsning i konflikt med dessa intressen.

Däremot innebär ett beslut om åtalsunderlåtelse att gärningspersonen går fri från påföljd. Mot detta kan man förstås ha invändningar. En grundläggande princip inom straffrätten – som ligger till grund för den obligatoriska åtalsplikten och motiveras av kraven på likhet inför lagen, legalitet och förutsebarhet – är att det på brott ska följa ett straff. En åtalsunderlåtelse utgör onekligen ett avsteg från den principen.

På liknande sätt som vid förundersökningsbegränsning kan emellertid de processekonomiska och andra skäl som talar emot att alla kriminaliserade gärningar ska bli föremål för åtal, domstolsprövning och bestraffning ibland väga över. Vi ska återkomma till dessa skäl i det följande. I det här sammanhanget vill vi endast peka på att även vid åtalsunderlåtelse är den dominerade beslutsgrunden att gärningspersonen har gjort sig skyldig till andra brott som kan antas leda till en tillräcklig påföljd även med beaktande av det tillkommande brottet.

I de allra flesta fall skulle således det tillkommande brottet, om det gått till åtal, ändå ha fått en liten – eller i en del fall ingen – inverkan på det samlade straffet. Att gärningspersonen undgår påföljd vid en åtalsunderlåtelse framstår därför inte som något särskilt tungt vägande skäl för att inskränka institutets tillämpningsområde.

Det bör också framhållas att en åtalsunderlåtelse inte innebär att gärningspersonen helt undgår konsekvenser. Som nämnts ovan är en åtalsunderlåtelse en lagföring och registreras som en sådan i belastningsregistret. Förutom att detta kan ligga gärningspersonen till last vid eventuella framtida straffrättsliga prövningar kan det också inverka menligt på andra sätt, t.ex. vad gäller möjligheterna att få vissa typer av anställningar eller såsom en grund för körkortsåterkallelse. Till detta kommer att en åtalsunderlåtelse kan återkallas i vissa fall när det tillkommit nya omständigheter, exempelvis när beslutet fattats med stöd av villkorlig domfallet och personen i fråga har återfallit i brott (se vidare avsnitt 8.3.8). Skillnaden mot de lindrigaste påföljdsalternativen, i synnerhet mot en ren villkorlig dom, är således ganska liten.

Om en viss rättsföljd däremot förutsätter eller förenklas av en ansvarstalan, t.ex. ett beslut om förverkande eller näringsförbud, kan det förhållandet anses utgöra ett sådant väsentligt allmänt intresse som hindrar en åtalsunderlåtelse (jfr RÅR 2021:1 s. 8). Liksom vid förundersökningsbegränsning är en åtalsunderlåtelse givetvis också utesluten om brottet är allvarligt.

En åtalsunderlåtelse kommer sällan eller endast i mindre mån i konflikt med brottsoffers intressen

Åtalsunderlåtelser kommer inte heller i samma utsträckning som förundersökningsbegränsningar i konflikt med brottsoffers intressen.

Genom att en lagföring kommer till stånd har en eventuell målsägande för det första lättare att få ekonomisk kompensation, t.ex. i form av brottsskadeersättning, för den skada eller kränkning som han eller hon har utsatts för genom brottet.

Vidare är de brott som i praktiken kommer i fråga för åtalsunderlåtelse sådana som inte alls eller endast i mindre mån träder ett målsägandeintresse för när. Således är det till övervägande delen målsägandelösa brott, såsom ringa narkotikabrott, olovlig körning och rattfylleri, som blir föremål för åtalsunderlåtelse (jfr ovan avsnitt 9.2.1).

Under 2021 stod bara de nyssnämnda brottskategorierna för väl över hälften av alla åtalsunderlåtna brott.⁴³ Bland sådana åtalsunderlåtna brott där det finns en målsägande står förmögenhetsbrotten – i huvudsak ringa stöld – för den överlägset största andelen, drygt 30 procent år 2021. Det rör sig här alltså om situationer där den ekonomiska skadan oftast är liten och där det inte är fråga om en kränkning av någons personliga integritet. Brotten mot person står å sin sida för en mycket liten andel av de åtalsunderlåtna brotten, endast 2 procent år 2021, och det är rimligt att anta att den integritetskränkning som brotten inneburit i dessa fall varit av jämförelsevis ringa slag. Under alla förhållanden kan den inte ha varit betydande, eftersom kravet på att något väsentligt enskilt intresse inte får åsidosättas genom åtalsunderlåtelserna då skulle ha hindrat ett sådant beslut.

Genom reglerna om åtalsunderlåtelse besparas åklagare och domstolar onödiga domstolsprocesser

Reglerna om åtalsunderlåtelse motiveras, i likhet med reglerna om förundersökningsbegränsning, i första hand av processekonomiska skäl. Eftersom en åtalsunderlåtelse kräver att utredningen slutförs är de processekonomiska vinsterna av ett sådant beslut inte lika stora som vid en förundersökningsbegränsning. Det innebär dock inte att den processekonomiska nyttan är obetydlig. Genom att åklagare och domstol besparas en domstolsprocess som med beaktande av den förväntade påföljden framstår som onödig, frigörs resurser för beivrandet av andra brott. I synnerhet i konkurrensfallen är därför även åtalsunderlåtelseinstitutet ett användbart verktyg för att styra rättsväsendets resurser till den mest angelägna brottsbekämpningen.

Ett andra syfte med reglerna om åtalsunderlåtelse – som helt eller delvis ligger till grund för bötesfallen, villkorlig domfallen, vårdfallen och de extraordinära fallen – är att undvika åtal i sådana fall där straffvärdet av ett förfarande är begränsat eller omständigheterna i övrigt talar mot åtal. Det kan röra sig om fall där förfarandet, trots att det formellt är kriminaliserat, inte framstår som särskilt klandervärt eller där omständigheterna kring gärningen eller gärningspersonen är särpräglade. Det kan också handla om fall där gärningspersonen

⁴³ Uppgiften, liksom övriga siffror som anges i detta avsnitt, är hämtad från Brå, Kriminalstatistik, Personer lagförda för brott, Tabell 420. Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2021.

erhåller adekvat vård utanför rättsprocessen. I nu nämnda situationer kan det ibland vara så att det föreligger ett självständigt intresse av att saken utreds och som alltså inte är kopplat till att åtal väcks. Reglerna om åtalsunderlåtelse ger då en möjlighet att bringa klarhet i händelsen och få en sakerförklaring till stånd, men samtidigt sortera ut de fall där varken åklagare och domstol eller berörda parter rimligen bör belastas med en domstolsprocess. Av det relativt begränsade antal åtalsunderlåtelser som meddelas varje år är det bara en bara en bråkdel som motiveras av överväganden av dessa slag. Det finns således inget som tyder på att nu aktuella grunder för åtalsunderlåtelse generellt sett tillämpas alltför extensivt.

Sammanfattande slutsatser

Åtalsunderlåtelserna står inte för mer än en procent av det totala antalet brott som handläggs varje år. Redan detta förhållande talar mot att det finns skäl att inskränka reglernas tillämpningsområde. Till skillnad från en förundersökningsbegränsning innebär en åtalsunderlåtelse vidare att brottet utreds och lagförs. Ett sådant beslut kommer därför inte i egentlig mening i konflikt med intresset av att så sker. Däremot kommer den som meddelas en åtalsunderlåtelse att gå fri från straff för det aktuella brottet. Med beaktande av att möjligheten att underlåta åtal framför allt används i sådana fall där brottet, om det gått till åtal, endast skulle ha fått en liten – eller i en del fall ingen – inverkan på den samlade påföljden, är detta förhållande emellertid inte ett särskilt tungt vägande skäl för att inskränka reglernas tillämpningsområde. Inte heller institutets förhållande till målsägandentressen talar med någon nämnvärd styrka för en sådan ändring. Samtidigt är reglerna om åtalsunderlåtelse ett användbart verktyg för att styra rättsväsendets resurser till den mest angelägna brottsbekämpningen samt att undvika domstolsprocesser som med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller av andra skäl skulle kunna framstå som onödiga eller rentav stötande. Det anförda leder till slutsatsen att reglerna om åtalsunderlåtelse vilar på en rimlig avvägning mellan de motstående intressen som institutet berör. Reglerna bör därför behållas oförändrade.

9.3.5 Direktavskrivning

Bedömning: Bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken sätter en adekvat gräns för förundersökningsplikens räckvidd. Någon ändring av bestämmelsen föreslås därför inte.

Skälen för vår bedömning

Vikten av att förundersökningsplikten avgränsas på ett ändamålsenligt sätt

Enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken ska en förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Bestämmelsen ger uttryck för den obligatoriska förundersökningsplikten och innebär att polis och åklagare som utgångspunkt har en tämligen långtgående skyldighet att inleda en utredning när ett misstänkt brott har kommit till myndigheternas kännedom. Förundersökningsplikens räckvidd avgränsas emellertid av bestämmelsen i andra stycket i samma paragraf. Enligt denna behöver en förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 8.5.

Som framgår av avsnitt 9.2.3 är det en mycket stor andel, väl över 40 procent, av de handlagda brotten varje år som skrivs av med stöd av bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. I synnerhet är det vissa typer av tillgrepps- och skadegörelsebrott, såsom cykelstölder och klotter, som inte bedöms som utredningsbara och följaktligen blir föremål för direktavskrivning på denna grund. Som framhållits i det föregående medför dock även mängdbrottslighet av detta slag betydande skador och olägenheter, både för de enskilda som drabbas och för samhället i stort. Regleringen får därför inte medföra att förundersökningsplikten begränsas i sådan grad att berörda brottstyper i praktiken avkriminaliseras. Samtidigt ligger det knappast vare sig i det allmännas eller i de enskilda brottsoffrens intresse att rättsväsendets resurser används till åtgärder som inte kan förväntas ge något resultat. Förundersökningsplikten bör därför inte heller drivas så långt att en utredning måste inledas enbart av formella skäl, när det redan från början står klart att det inte finns några utsikter att klara upp brottet. Regleringen måste således tillgodose

båda dessa krav, så att varken effektivitetsintresset eller lagföringsintresset tillåts väga över.

Möjligheten till direktavskrivning är ett nödvändigt led i en effektiv utredningsverksamhet

Bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken infördes 1995 som ett led i att effektivisera brottmålsförandet och för att ge en lagstadgad möjlighet att skriva av ett ärende direkt efter anmälan i fall där det saknas praktiska förutsättningar att utreda brottet. Bruket att direktavskriva ärenden av detta skäl uppstod emellertid inte i och med lagändringen, än mindre behovet av en sådan möjlighet. Redan tidigare hade det nämligen förekommit att anmälningar om exempelvis cykelstölder direktavskrevs med hänvisning till att spaningsuppslag saknas eller liknande motiveringar. Lagändringen innebar således en kodifiering av en sedan länge etablerad praxis och var avsedd undanröja den eventuella osäkerhet som kunde tänkas finnas i fråga om utrymmet för sådana beslut. I förarbetena framhölls att det var närmast självklart att verkligheten sätter en gräns för vilka insatser som kan göras för att utreda ett brott, även om inget fall i teorin är omöjligt att utreda. Principen om förundersökningsplikt borde därför, enligt vad som vidare anfördes, tolkas på det sättet att den innebär en skyldighet att inleda utredning endast då det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir upplärd och någon kan lagföras för brottet.⁴⁴

De överväganden och behov som låg till grund för införandet av bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken gör sig inte mindre gällande i dag. Som framgår av avsnitt 9.3.3 är det en förutsättning för en effektiv brottsbekämpning att rättsväsendets resurser kan riktas dit de gör mest nytta, och den nu aktuella bestämmelsen är – i likhet med reglerna om förundersökningsbegränsning – ytterst ett verktyg för sådan resursstyrning. Som framgår av förarbetena tar bestämmelsen sikte på de praktiska möjligheterna att utreda brottet, dvs. vad som inom rimliga gränser kan göras för klara upp saken. I detta ligger att de erforderliga utredningsinsatserna måste ställas i relation till sakens betydelse. Om Polismyndigheten t.ex. skulle införa som rutin att genomföra brottsplatsundersökningar,

⁴⁴ Se prop. 1994/95:23 s. 95 f.

dörrknackning och efterföljande spaning vid varje cykelstöld skulle fler sådana brott med all säkerhet klaras upp. Men det säger sig närmast självt att en sådan användning av rättsväsendets resurser inte är rimlig. Görs inga åtgärder av dylikt slag i anslutning till brottet får man dock acceptera att det inte kommer att finnas några förutsättningar att lagföra brottet. Det framstår då som mer rationellt att direktavskrivna ärendet än att påbörja en förundersökning som sedan ändå måste läggas ner på grund av bevissvårigheter. En hög andel direktavskrivningar utgör alltså i sig inget tecken på ett ineffektivt utredningsväsende. Tvärtom är det av effektivitetsskäl angeläget att sådana brottsmisstankar som inte har förutsättningar att bli lagförda sorteras bort i ett så tidigt skede som möjligt, så att resurserna kan läggas på utredningar där utsikterna till framgång är större. En effektiv och ändamålsenlig reglering måste följaktligen tillåta att så sker.

Den nuvarande regleringen sätter en adekvat gräns för förundersökningspliktens räckvidd

Förutsättningen för att direktavskrivning ska få ske med stöd av bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken är att det är *uppenbart* att brottet inte går att utreda. En sådan formulering brukar betraktas som det striktaste bevisrekvisitet och innebär att det ska vara fullständigt klart att den aktuella situationen föreligger. I kommentaren till bestämmelsen understryks vidare att det endast är sådana omständigheter som kan hänföras till det enskilda fallet som ska beaktas vid bedömningen och att en generellt ansträngd arbetsbelastning på myndigheten inte medför att förundersökningsplikten bortfaller.⁴⁵ Det betyder att i de fall det finns konkreta uppgifter i anmälan som med rimliga ansträngningar kan följas upp så ska en förundersökning inledas och erforderliga åtgärder vidtas. Regleringen medger således inte att anmälningar om vissa typer av brott direktavskrivs per automatik eller att de på annat sätt kan anses generellt undantagna från förundersökningsplikten. En annan sak är att vissa brottstyper typiskt sett är sådana att förutsättningarna för direktavskrivning enligt bestämmelsen är uppfyllda och därför i stor utsträckning blir föremål för sådana beslut.

⁴⁵ Se prop. 1994/95:23 s. 118.

I detta sammanhang bör det också uppmärksammas att ett beslut om direktavskrivning inte innebär att utsikterna att klara upp brottet och lagföra gärningspersonen definitivt utsläcks. Polismyndighetens beslut att inte inleda förundersökning kan nämligen alltid underställas åklagare för förnyad prövning, t.ex. efter ansökan av målsäganden. Och även när avskrivningsbeslutet fattats av åklagare kan det senare komma att ändras och förundersökning inledas. Det kan ske antingen efter omprövning om det tillkommit nya omständigheter, såsom att det ifrågasvarande stöldgodset påträffas eller att ett tidigare okänt vittne framträder, eller efter överprövning av en högre åklagare, om det kan konstateras att beslutet var felaktigt redan på grundval av de uppgifter som fanns i anmälan.

Slutligen kan framhållas att de brott som kommer i fråga för direktavskrivning är jämförelsevis lindriga och att skadan för målsäganden i de flesta av dessa fall till övervägande delen är ekonomisk. Sådan skada kan i allmänhet gottgöras genom att målsäganden får ersättning ur sin försäkring, och inte sällan är det primära syftet med polis-anmälan vid nu aktuella brott att kunna visa för försäkringsbolaget att en sådan anmälan har skett.

Av det anförda följer att bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken sätter en adekvat gräns för förundersökningsplikens räckvidd och är utformad på ett sådant sätt att den inte gärna kan preciseras ytterligare. Genom rätten att begära överprövning eller omprövning av beslutet, tillsammans med möjligheten att få försäkringsersättning, beaktas även målsäganden intressen på ett godtagbart sätt. Någon ändring av bestämmelsen föreslås därför inte. Som framgår av det följande kan det däremot finnas anledning att vidta åtgärder inom framför allt Polismyndigheten för att säkerställa en rättsenlig tillämpning av bestämmelsen.

Åtgärder för att säkerställa en rättsenlig tillämpning

En förutsättning för att bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken ska fungera såsom den är avsedd är att det inom de brottsutredande myndigheterna finns den kompetens som krävs för att fatta korrekta beslut i frågan om en förundersökning ska inledas eller inte. Den som tar emot anmälan, vanligen en operatör hos polisens kontaktcenter, måste ha förmågan att ställa relevanta frågor, så att

förundersökningsledaren får ett fullgott beslutsunderlag. Förundersökningsledaren måste i sin tur ha de kunskaper som krävs för att uppmärksamma sådana uppgifter i anmälan som skulle kunna föra en utredning framåt samt för att göra en adekvat avvägning i fråga om vilka utredningsinsatser som rimligen kan begäras i det aktuella fallet. I annat fall finns en risk för att möjligheten till direktavskrivning används alltför extensivt eller, tvärtom, att utredningar inleds i onödan.

Av den i avsnitt 9.2.3 nämnda kortanalysen från Brå framgår att möjligheten till direktavskrivning framför allt används beträffande vissa brott av mängdkaraktär och att det avgörande – förutom brottets allvar – är dels hur brottet uppdagats, närmare bestämt om det skett genom myndighetsingripande eller på annat sätt, dels om det förekommit någon interaktion mellan förövare och brottsoffer eller inte. Andelen direktavskrivningar är som lägst i fråga om ingripandebrott och som högst i fråga om sådana brott där det som regel varken förekommer något ingripande eller någon kontakt mellan berörda parter. Enligt vad Brå konstaterade i analysen hänger detta samman med att förutsättningarna för att utreda brottet är goda i de förra fallen men inte i de senare. Analysen visade vidare på att det förekom regionala och säsongsvisa variationer i användningen av direktavskrivning, men att dessa mycket väl kunde förklaras av skillnader i brottslighetens struktur. Något samband med den rådande arbetsituationen kunde, utifrån de förhållanden som Brå studerade, däremot inte påvisas.

Att avskrivningsmöjligheten således primärt används i sådana fall där brottet är jämförelsevis lindrigt och utredningsläget typiskt sett dåligt samt att arbetsbelastningen till synes inte påverkar avskrivningsbenägenheten, ger vid handen att regleringen i huvudsak tillämpas på det sätt som är avsett. Det finns dock exempel på fall där bestämmelsen inte tillämpats korrekt (se t.ex. JO 2002/03 s. 139), liksom rapporter om vissa mer övergripande brister i hanteringen, i synnerhet när det gäller brott av lite mer svårbedömt slag.⁴⁶ Således har det, vid granskning av Polismyndighetens hantering av bedrägeriärenden, bl.a. påtalats att anmälningarna ofta är bristfälliga och inte håller tillräcklig kvalitet för att förundersökningsledaren ska kunna fatta

⁴⁶ Se Polismyndigheten, Granskning av polisregionernas hantering av bedrägeriärenden, rapport 2017-03-31, och Polismyndigheten, Internrevisionens uppföljande granskning av polisregionernas hantering av bedrägeriärenden, rapport 2021-05-25.

ett välgrundat beslut, att förundersökningsledare sällan vidtar åtgärder för att komplettera beslutsunderlaget och att ärenden ibland direktavskrivs trots att relevanta utredningsåtgärder skulle kunna vidtas.⁴⁷

Det nu anförda talar för att det kan finnas ett behov av att stärka kompetensen och styrningen inom Polismyndigheten, både vad gäller anmälningsupptagning och förundersökningsledning, t.ex. genom utbildning och framtagande av rutiner eller riktlinjer. Vissa sådana åtgärder har också vidtagits med anledning av ovan nämnda granskningar. Således har förundersökningsledarutbildningen kompletterats i nu aktuellt avseende, ett informationsmaterial till redan utbildade förundersökningsledare tagits fram samt åtgärder vidtagits för att stärka den dagliga ledningen och styrningen avseende bedrägeriärenden i vilka det beslutas att inte inleda förundersökning. I likhet med vad som påtalats i avsnitt 9.3.3 beträffande liknande insatser som genomförts i fråga om förundersökningsbegränsning, bör resultatet av dessa åtgärder följas upp av Polismyndigheten efter lämplig tid och, om de visar sig vara otillräckliga, ytterligare åtgärder för att säkerställa en rättsenlig tillämpning vidtas.

⁴⁷ Se särskilt a. rapport 2021-05-25, s. 11 f. och 15 f.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Förslag: Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Skälen för vårt förslag

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling samt med viss hänsyn tagen till den tid som kommer att krävas för att Kriminalvården ska kunna möta det ökade behov av anstaltsplatser som våra förslag kan förväntas leda till (se vidare avsnitt 11.2.4), bedömer vi att dagen för ikraftträdande kan bestämmas till den 1 januari 2025. Det bör dock framhållas att Kriminalvården har upplyst om att det, med hänsyn till både lokal- och personalförsörjning, kan bli mycket svårt att nå upp till den platskapacitet som därmed skulle komma att krävas. Kriminalvårdens möjligheter att möta platsbehovet torde i stor utsträckning bero på vilka andra förändringar av straffrätten och verkställighetslagstiftningen som genomförs parallellt med förslagen i detta betänkande. Det ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag att uttala oss om vilka överväganden som bör göras i detta hänseende. Vi har därför stannat för att föreslå den tidigaste tidpunkt för ikraftträdande som framstår som realistisk under de för Kriminalvården mest gynnsamma förhållandena.

10.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser bör inte införas.

Skälen för vår bedömning

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att det inte får dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. En liknande bestämmelse finns i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), där det i artikel 7 första punkten andra meningen föreskrivs att det inte får mätas ut ett strängare straff än vad som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Den nu beskrivna principen har kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (Brp). Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff.

De förslag som vi nu lägger fram om en skärpt syn på flerfaldig brottslighet innebär dels att den gemensamma straffskala som gäller vid sådan brottslighet skärps i vissa fall, dels att det införs en särskild regel för straffvärdebedömningen som typiskt sett kommer att leda till strängare straff i förhållande till dagens praxis från och med det tredje eller fjärde brottet.

Förslagen kan alltså medföra en mer ingripande straffrättslig reaktion än vad som hade blivit fallet enligt nu gällande reglering. Om samtliga de gärningar som är föremål för samtidig prövning har begåtts före det att de föreslagna reglerna trätt i kraft uppstår inga särskilda svårigheter. Av regleringen i regeringsformen och BrP följer att straffet ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningarna begicks. De nya bestämmelserna ska inte tillämpas om de leder till mer ingripande resultat. Några särskilda övergångsbestämmelser om detta behövs inte.

Svårare kan det bli om de brott som föreligger till bedömning har begåtts dels före, dels efter, ikraftträdandet. Regleringen i regeringsformen och BrP är då tillämplig endast beträffande brott som begåtts före denna tidpunkt, samtidigt som det av såväl de gamla som de nya

bestämmelserna följer att en gemensam påföljdsbestämning ska göras för den samlade brottsligheten. Frågan är om det bör utformas några särskilda övergångsbestämmelser med anvisningar om hur domstolen ska hantera en sådan situation.

När det gäller vilken straffskala som ska tillämpas är någon övergångsbestämmelse knappast nödvändig. Om brottet med det högsta maximistraflet har begåtts före ikraftträdandet konstrueras den gemensamma straffskalan, i enlighet med regleringen i regeringsformen och BrP, normalt med tillämpning av 26 kap. 2 § brottsbalken i sin äldre lydelse, medan motsatsen gäller om brottet med det högsta maximistraflet begicks efter denna tidpunkt. Ett undantag från det nu sagda utgör den situationen att ett brott som begåtts efter ikraftträdandet träffas av bestämmelsen i det nya tredje stycket i 26 kap. 2 §. Om en tillämpning av den bestämmelsen leder till att ett strängare straff får dömas ut, gäller då det som gemensamt straffmaximum, även om brottet med det enskilt högsta maximistraflet i och för sig har begåtts tidigare.

Det är snarare vid tillämpningen av de bestämmelser som reglerar straffvärdebedömningen som saken kan bli komplicerad. Å ena sidan får de brott som begåtts före ikraftträdandet då inte värderas strängare än vad en tillämpning av den tidigare regleringen 29 kap. 1 § brottsbalken skulle ha medfört. Det innebär bl.a. att domstolarna inte kommer att kunna stödja sig på den nya s.k. hjälpregeln i paragrafens tredje stycke beträffande sådana gärningar. Å andra sidan ska de brott som begåtts efter ikraftträdandet inte behandlas mildare på grund av att den tilltalade också har begått brott före denna tidpunkt. Det innebär att straffvärdet för den samlade brottsligheten, i en situation där några av brotten har begåtts före och andra efter ikraftträdandet, bör bedömas på ett sådant sätt att båda dessa premisser iakttas. Att i en särskild övergångsbestämmelse ge närmare anvisningar om tillvägagångssättet för en sådan bedömning låter sig emellertid knappast göras. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta bör därför inte införas.

Utöver de förslag som syftar till att åstadkomma en skärpt syn på flerfaldig brottslighet har vi också föreslagit att det i ett nytt tredje stycke i 26 kap. 1 § brottsbalken införs en bestämmelse av innebörd att de s.k. straffmättningsstationer som vanligtvis tillämpas slås fast i lag. Den föreslagna bestämmelsen, som ska gälla oavsett om straffmätningen avser ett eller flera brott, kan över lag inte förväntas på-

verka straffmätningen i någon särskild riktning, men kan i enskilda fall få en viss straffskärpande eller strafflindrande effekt. Enligt regleringen i regeringsformen och BrP ska bestämmelsen tillämpas på brott som begåtts före ikraftträdandet enbart i de fall den leder till lindrigare straff. Bestämmelsen kommer – förutom i sådana fall – således att vara obligatorisk endast när samtliga brott har begåtts efter ikraftträdandet. Ingenting hindrar emellertid domstolen att med stöd av redan gällande praxis använda sig av de i bestämmelsen angivna straffmätningstationerna även i andra fall. Inte heller beträffande denna ändring är någon särskild övergångsbestämmelse påkallad.

11 Konsekvenser

11.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden. I förordningens 14 § föreskrivs att, om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering. Enligt 15 § i förordningen ska vidare redovisas eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

I detta avsnitt redogörs för våra bedömningar av förslagets konsekvenser enligt ovan. Framför allt får de förslag som vi lägger fram ekonomiska konsekvenser för staten, genom att strafftiderna vid flerfaldig brottslighet kommer att öka, vilket framför allt leder till att Kriminalvårdens kostnader blir högre. De ekonomiska konsekvenserna

av förslagen behandlas först. Därefter följer bedömningen av andra konsekvenser enligt kommittéförordningen.

Enligt direktiven ska därutöver de alternativa åtgärder som har övervägts beskrivas, och för de åtgärdsalternativ som inte analyseras vidare ska skälen till detta anges. Detta har beskrivits löpande i de avsnitt som behandlar våra förslag och tas inte upp i detta kapitel.

I direktiven anges vidare att konsekvensanalysen ska genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad kompetens inom området samhällsekonomisk analys. Efter att ha undersökt vilken expertis som finns att tillgå och övervägt vilken kompetens som kan vara erforderlig har vi stannat vid att ta hjälp av den expertis som berörda myndigheter har kunnat erbjuda, i första hand Kriminalvården och Brottsförebyggande rådet (Brå).

11.2 Ekonomiska konsekvenser

11.2.1 Övergripande effekter av våra förslag

Vi lämnar i detta betänkande förslag som kommer att leda till strängare straff för flerfaldig brottslighet. Förslagen innebär dels att de utökade straffskalor som gäller vid flerfaldig brottslighet höjs, som mest upp till fängelse i 16 år, dels att det införs en ny modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet. Denna modell kan förväntas leda till att hela den tillgängliga straffskalan utnyttjas i större utsträckning än i dag och följaktligen till längre fängelsestraff, i synnerhet för dem som döms för ett stort antal brott eller för flera brott som innefattar en allvarlig kränkning av person. Modellen kan vidare antas medföra att fler fängelsestraff kommer att dömas ut än tidigare. Det beror i första hand på att presumptionen mot en sådan påföljd oftare kommer att brytas i och med att straffvärdena blir högre, men till en mindre del också på att domstolarnas benägenhet att döma till fängelse för flera brott som vart och ett endast skulle ha föranlett böter kan förväntas öka.

Utöver de nyssnämnda ändringarna har vi även lämnat ett förslag av innebörd att de s.k. straffmätningstationer som i dag vanligen tillämpas ska slås fast i lag. Detta förslag kan få viss betydelse för straffmätningen i enskilda fall, men kan på ett generellt plan inte förväntas påverka de utdömda strafftiderna.

I detta sammanhang kan också framhållas att redan det förhållandet att reformen indikerar en skärpt syn på flerfaldig brottslighet i sig torde kunna medföra att domstolarnas benägenhet att döma till strängare straff i sådana fall ökar.

Med längre strafftider kan det inte heller uteslutas att häktningstiderna i vissa fall kan bli längre, men på en övergripande nivå lär en sådan effekt knappast bli särskilt påtaglig.

Våra skärpningsförslag är inte begränsade till någon enskild brotts- typ och kommer därför att slå brett. Även om effekten som nämnts ovan kan bli särskilt framträdande i vissa fall, har skärpningarna potential att höja straffen från och med det tredje eller fjärde brottet vid närapå all form av flerbrottslighet. Detta gör det särskilt svårt att bedöma i vilken utsträckning strafftiderna kommer att öka och föl- jaktligen också hur stora kostnaderna för detta kommer att bli. Lik- som vid straffskärpningar avseende enskilda brottstyper försvåras bedömningen redan av att omständigheter såsom brottsutvecklingen, de brottsutredande myndigheternas prioriteringar och domstolarnas tillämpning av de aktuella bestämmelserna påverkar utfallet och kan förändras över tid. Vid flerbrottslighet tillkommer dessutom den svårigheten att skärpningens effekt i det enskilda fallet är beroende av bl.a. antalet brott, brottens karaktär, straffnivån och brottens rela- tiva svårhet, och de tänkbara kombinationerna som kan förekomma härvidlag är närmast obegränsade. Vi ska återkomma till dessa och andra svårigheter i det följande. Redan här vill vi dock understryka att det inte kan bli fråga om annat än mycket grova uppskattningar av förslagets ekonomiska konsekvenser och att bedömningarna så- ledes är förenade med flera och betydande osäkerhetsmoment.

11.2.2 Kriminalvårdens kostnader

Bedömning: Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för Kriminalvården. Dessa kan beräknas till om- kring 700 miljoner kronor per år.

Skälen för vår bedömning

Vår metod för bedömningen av förslagets effekter på strafftiderna och svårigheter vid bedömningen

De förslag som vi har lagt fram påverkar Kriminalvården främst på så sätt att de strafftider som döms ut vid flerfaldig brottslighet kan förväntas öka. För att bedöma hur stor denna ökning kan tänkas bli har vi, utifrån hypotetiska scenarion, prövat hur den modell för straffmätning som vi har föreslagit faller ut jämförd med de modeller som vanligen tillämpas i dag. Vi har därvid försökt att laborera med kombinationer av straffvärden som framstår som realistiska, dvs. utifrån antaganden om vilka brottskombinationer som vanligtvis förekommer i praktiken vid flerbrottslighet av olika omfattning och på olika straffnivåer. Dessa antaganden har i huvudsak varit erfarenhetsbaserade, men de har också gjorts med beaktande av statistiska uppgifter gällande i vilken mån olika brottstyper tenderar att förekomma i flerbrottsammanhang.¹

Utöver fiktiva exempel av detta slag har vi jämfört det sannolika utfallet av den modell som vi föreslår med utgången i verkliga fall. Vid bedömningarna har vi, oavsett underlag, tagit hänsyn till de skärpningar av maximistraffen i den gemensamma straffskalan som vi föreslagit.

En svårighet som gör sig gällande vid jämförelser av detta slag är att våra ändringsförslag avser en bedömning som tidigare inte har varit särskilt reglerad i lag. De modeller för straffmätning av flerfaldig brottslighet som nu vanligen används är alltså inte bindande för domstolarna, och i praktiken förekommer inte helt sällan avvikelser från dem. Det gäller särskilt i sådana fall då prövningen avser ett stort antal brott, där modellerna kan framstå som mindre användbara eller straffvärdet ibland kan förhöjas på grund av att brottsligheten utövats systematiskt. Vilket straffvärde en given brottskombination skulle komma att åsättas i realiteten är alltså svårbedömt redan utifrån nuvarande straffmätningsexpraxis och starkt beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det senare gäller även vid en värdering enligt den av oss föreslagna modellen, där exempelvis den s.k. begränsningsregelns tillämpning svårigen kan bedömas utan mer detaljerade uppgifter om de aktuella gärningarna. Vid en sådan vär-

¹ Se tabell 1 i bilaga 4.

dering tillkommer dessutom det osäkerhetsmomentet som ligger i att någon rättspraxis med avseende på regleringens tillämpning ännu inte har kunnat etableras.

Av det anförda följer att jämförelser av ovan angivet slag med nödvändighet blir starkt förenklade och därför aldrig kan bli fullt ut träffsäkra. De ger dock ett underlag för att i grova drag uttala sig om hur strafftiderna kan förväntas öka till följd av våra skärpningsförslag.

Utifrån de beskrivna jämförelserna står det klart att den procentuella ökningen av strafftiden varierar kraftigt från fall till fall beroende på vilka och hur många brott som prövningen avser. Effekten blir mer påtaglig om brotten är många eller allvarliga, framför allt när de, som nämnts ovan, innefattar upprepade kränkningar av person. Av stor betydelse är också brottens svårhet relativt varandra. Ökningen blir procentuellt sett större i sådana fall där det rör sig om flera brott med likvärdiga straffvärden – i synnerhet när dessa i sig är höga – än när straffvärdena skiftar och följaktligen räknas i fallande ordning. Dessa resultat ligger förvisso i linje med vår avsikt eller är i vart fall förväntade. Icke desto mindre gör de – tillsammans med de praktiskt taget ändlösa kombinationsmöjligheterna – varje prognos av skärpningsens samlade effekter ytterst osäker. De uppskattningar som anges i det följande ska därför snarast ses som en indikation på hur mycket strafftiderna och de därmed sammanhängande kostnaderna kan förväntas öka till följd av våra förslag.

Strafftiderna i berörda fall kan förväntas öka med 25 procent

För att få en rättvisande bild av effekterna av våra förslag har vi först och främst, på det sätt som beskrivits ovan, gjort en uppskattning av hur mycket strafftiderna kan förväntas öka på olika straffnivåer och beroende på antalet brott. Med dessa siffror som utgångspunkt har vi sedan gjort en bedömning av den sammantagna procentuella ökningen av strafftiderna. Våra bedömningar i det förstnämnda avseendet framgår av tabell 11.1.

Tabell 11.1 Ökning av straffvärdet i procent fördelat på straffnivå och antal brott

Antal brott	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4	Nivå 5
	Högst 1 år	Mer än 1 högst 3 år	Mer än 3 högst 6 år	Mer än 6 högst 10 år	Mer än 10 högst 14 år
3–5	–	10 %	20 %	15 %	10 %
6–9	15 %	20 %	40 %	30 %	25 %
10 eller fler	40 %	50 %	50 %	50 %	25 %

Nivå 1–5 i tabellen avser straffets längd enligt nuvarande praxis. Den skärpning som vi föreslår kan alltså medföra att straffet hamnar på en nivå över. Som mest har vi, i enlighet med den höjning som vi föreslår av den gemensamma straffskalans maximum, räknat med att straffet kan sträcka sig till 16 års fängelse.

När man studerar tabellen bör man ha i åtanke att procentsatserna är avsedda att ge uttryck för ett genomsnitt och att ökningen således kan bli både större och mindre i det enskilda fallet. Vid upprepade brott som innefattar en allvarlig kränkning av brottsoffret kan, som redan framgått, skärpningen bli väsentligt större. Exempelvis är det inte alls realistiskt att tänka sig att straffvärdet för en serie våldtäkter kan komma att öka med så mycket som 70 procent eller mer, att jämföra med tabellvärdet på 40 procent (se under Nivå 3, 6–9 brott). Att det är den genomsnittliga ökningen som avses innebär också att straffvärdet typiskt sett kommer att vara lägre i början av det aktuella intervallet och högre i det senare.

Med utgångspunkt i hur strafftiderna sålunda kan förväntas öka på olika nivåer och beroende på antalet brott framstår det som rimligt att räkna med att våra förslag sammantaget kan förväntas öka de utdömda strafftiderna med 25 procent avseende domar som innefattar fler än tre brott. Vi har i det sammanhanget beaktat å ena sidan att den övervägande majoriteten av dessa domar avser färre än 10 brott och kan sorteras in under Nivå 1–3 i tabellen ovan, å andra sidan att ökningen i vissa fall börjar redan vid det tredje brottet samt att utrymmet för frivårdspåföljder minskar. Även det förhållandet att en viss del av straffen kan verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja) är inräknat vid antagandet om den genomsnittliga ökningen. Detsamma gäller den ökning som kan komma

redan av att reformen indikerar en skärpt syn på flerfaldig brottslighet i och för sig.

Kriminalvårdens kostnader kan förväntas öka med omkring 700 miljoner kronor per år

Till grund för beräkningarna av det ökade antalet vård dygn som redovisas i det följande ligger i huvudsak statistik som vi har inhämtat från Brå avseende meddelade domslut under 2021 uppdelade på antalet brott i lagföringsbeslutet, påföljder och strafftider. Statistiken finns återgiven i bilaga 4 till detta betänkande. Till grund för beräkningen av vård dygnskostnaden ligger uppgifter som vi har inhämtat från Kriminalvården.

År 2021 utdömdes totalt 12 052 fängelsestraff. I huvudsak är det fängelsestraff som omfattar fyra eller fler brott som påverkas av våra förslag. Dessa var 3 552 till antalet år 2021, vilket motsvarar cirka 30 procent av det totala antalet utdömda fängelsestraff det året. Vidare avser en inte obetydlig del av de utdömda straffen flerfaldiga narkotikabrott och annan flerbrottslighet som endast i liten grad kan antas påverkas av våra förslag. Denna andel kan uppskattas till 20 procent.

År 2021 var det totala antalet utdömda fängelseår 13 166, exklusive livstidsstraffen. I enlighet med vår bedömning ovan kan strafftiderna i berörda fall förväntas öka med 25 procent.

Den totala ökningen av antalet utdömda fängelseår kan, mot bakgrund av ovanstående, beräknas enligt följande.

Det totala antalet utdömda fängelseår	13 166
Andelen domar som avser fler än tre brott	0,3
Andelen brottstyper som är sådana att de påverkas	0,8
Påverkan av vårt förslag på de domar som berörs	x 0,25
Den totala ökningen av antalet utdömda fängelseår	790

Som framgår av beräkningen ovan kan antalet utdömda fängelseår antas öka med 790 till följd av vårt förslag. Efter beaktande av att villkorlig frigivning enligt nuvarande regler normalt sker efter två tredjedelar av straffet innebär det att den strafftid som ska avtjänas i anstalt

totalt kan förväntas öka med cirka 520 fängelseår eller ($\times 365 =$) cirka 190 000 vårddygn.

Vårddygnskostnaden för kriminalvård i anstalt brukar vanligtvis beräknas utifrån ett vägt snitt av de tre senaste årens vårddygnskostnader. Enligt denna metod kan vårddygnskostnaden fastställas till 3 200 kronor. Om den siffran läggs till grund för beräkningen av effekterna av våra förslag ger det att Kriminalvårdens kostnader för anstaltsvård kan förväntas öka med ($190\,000 \times 3\,200$) 608 000 000 kronor.

Enligt uppgift från Kriminalvården pågår emellertid ett arbete inom myndigheten med att prognostisera en framtida vårddygnskostnad. En översyn av möjligheterna att sänka vårddygnskostnaden bl.a. genom att dra nytta av stordriftsfördelar pågår samtidigt som detta arbete kompliceras av faktorer som riskerar att ha en fördröjande verkan. Exempel på sådana faktorer är inflation, behov av olika former av arbetsgivarpolitiska förflyttningar, den framtida klientpopulationens fördelning över säkerhetsklasser samt ökade hyreskostnader till följd av den kraftiga platsexpansion och modernisering av infrastruktur som pågår inom myndigheten. Hur stor en eventuell kostnadsökning blir är, enligt vad Kriminalvården vidare påtalat, i viss mån avhängigt av i vilken takt platsexpansionen måste ske, eftersom det påverkar behovet av olika former av akuta åtgärder för att möta de praktiska utmaningar som myndigheten har att hantera, både vad avser kompetens- och lokalförsörjning. Med andra ord kan effekterna av de av oss föreslagna straffskärpningarna, liksom andra åtgärder i samma riktning, i sig påverka vårddygnskostnaden. Kriminalvården har mot denna bakgrund förordat att en osäkerhetsmarginal på 20 procent läggs till den ovan angivna kostnaden om 3 200 kronor per vårddygn. Det skulle i så fall ge en vårddygnskostnad om 3 840 kronor.

Med hänsyn till vad Kriminalvården upplyst bl.a. om de kostnadsdrivande åtgärder som kan bli nödvändiga för att kunna öka myndighetens kapacitet anser vi att den högre vårddygnskostnaden bör läggas till grund för våra beräkningar. Det leder till slutsatsen att Kriminalvårdens kostnader för vård i anstalt kan förväntas öka med ($190\,000 \times 3\,840$) 729 600 000 kronor till följd av våra förslag, dvs. omkring 700 miljoner kronor med beaktande av den osäkerhet som underlaget är behäftat med.

Påverkan på frivårdens kostnader?

Våra förslag kan också få konsekvenser för frivårdens verksamhetsområde. Kriminalvården har nämligen kostnader även för tiden efter villkorlig frigivning genom att den villkorligt frigivne, om det anses påkallat, kan ställas under övervakning. Det utdömda fängelsestraffets längd har visserligen ingen avgörande betydelse för bedömningen av om övervakning ska ske, men generellt anses övervakning motiverad från kontrollsynpunkt för personer dömda till längre fängelsestraff. Om fängelsestraffets längd i vissa fall ökar, kan detta således få effekten att något fler personer ställs under övervakning än tidigare. Längre fängelsestraff innebär i regel också längre straffåterstod efter villkorlig frigivning och därmed längre möjlig övervakningstid i det enskilda fallet. Vidare kan förslagen komma att innebära en ökad belastning på frivården då det gäller verkställighet av ungdomsövervakning samt antal timmar samhällstjänst som ska genomföras i förening med antingen villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Å andra sidan kommer belastningen på frivården samtidigt att minska genom att påföljden kommer att bestämmas till fängelse i vissa fall som tidigare skulle ha föranlett en villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Hur mycket och på vilket sätt förslagen kommer att påverka frivårdspåföljderna är svårt att förutse utifrån tillgänglig statistik. Sammantaget är det dock vår bedömning att det finns anledning att räkna med en inte obetydlig effekt på frivårdens kostnader. Denna bör dock inte vara större än att den inryms i den totala kostnadsökningen för Kriminalvården om 700 miljoner kronor.

När kan kostnaderna förväntas uppstå?

Som framgår av avsnitt 10.1 förslår vi att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Ändringarna kommer dock inte att få återverkningar på Kriminalvårdens kostnader omedelbart från denna tidpunkt. Utöver den tid det tar att utreda och lagföra ett brott, måste också tiden för avtjänande fram till den punkt då den dömda skulle ha frigetts om straffet bestämts enligt tidigare praxis beaktas. Såvitt avser korta fängelsestraff torde kostnaderna därmed uppstå tidigast ett år efter att den nya lagstiftningen trätt i kraft. I fråga om längre

fängelsestraff kommer kostnadsökningen att inträda först längre fram, när det gäller de längsta straffen flera år efter ikraftträdandet.

Sammanfattningsvis kan konsekvenserna av förslagen i kostnads-hänseende således bli märkbara något år efter ikraftträdandet, för att sedan successivt öka och få fullt genomslag först ett antal år efter denna tidpunkt.

Behovet av att beakta effekterna även av andra straffskärpningar på aggregerad nivå

Beräkningen av antalet tillkommande vårddyggn är, som redan framgått, baserad på statistik från 2021. Detta innebär att effekterna från nyligen genomförd lagstiftning, exempelvis rörande förändringar avseende slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet (prop. 2021/22:17) och en skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar (prop. 2021/22:231), inte syns i den statistiken. Inte heller har senare tids reformer avseende möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning (prop. 2020/21:18) respektive att förverka redan beviljad villkorligt medgiven frihet (prop. 2018/19:77) haft fullt utslag i 2021 års statistik. I praktiken kommer alltså flera dömda att avtjäna mer än två tredjedelar av sitt straff. Till detta kan läggas att förslag till ytterligare skärpningar har lagts fram, bl.a. av Gångbrottsutredningen i betänkandet *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68). Därtill pågår för närvarande ytterligare lagstiftningsärenden med inriktning mot en skärpning, varav Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (dir. 2022:95) särskilt kan uppmärksammas. En annan utredning som kan nämnas i detta sammanhang är Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga som bl.a. har i uppdrag att se över regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år och föreslå förändringar av denna som bl.a. möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet (dir. 2021:99).

Våra förslag till straffskärpningar är tämligen generella och påverkar således straffmätningen vid flerfaldig brottslighet beträffande de allra flesta brottstyper. Detta innebär att effekterna av förslagen kan förväntas öka också till följd av sådana nyligen genomförda eller planerade straffskärpningar som beskrivits ovan. Därtill kan ökade satsningar på polisen och nya eller utvidgade verktyg för att effekti-

visera utredningsförfarandet leda till fler lagföringar, vilket i sin tur kan förstärka effekterna av våra förslag.

I nuläget är det emellertid mycket svårt avgöra vilken den sammanbundna effekten av de nämnda och av oss föreslagna åtgärderna kan tänkas bli, eftersom det än så länge saknas underlag för en sådan bedömning. I detta sammanhang vill vi därför endast understryka att de angivna konsekvenserna av våra förslag avser skärpningarnas effekt i förhållande till nuvarande strafftider och att det följaktligen finns anledning att räkna med att effekterna på aggregerad nivå kan bli betydligt större.

11.2.3 Kostnader för de brottsutredande myndigheterna

Bedömning: I den mån användningen av förundersökningsbegränsning minskar till följd av våra förslag om skärpta straff för flerfaldig brottslighet kommer fler brott att utredas beträffande dem som redan är misstänkta eller tidigare har lagförts för andra brott. Detta kan leda till att resurserna för att utreda brottsmisstankar i andra ärenden minskar. Vill man kompensera för en sådan effekt måste Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten tillföras ytterligare resurser, vilket i så fall medför en kostnadsökning. Som mest kan en sådan kostnadsökning förväntas uppgå till 41 miljoner kronor för Åklagarmyndigheten, 17 miljoner kronor för Ekobrottsmyndigheten och 366 miljoner kronor för Polismyndigheten.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag till skärpta straff för flerfaldig brottslighet påverkar i sig inte ärende- eller måltillströmningen till polis, åklagare och domstolar. Däremot inverkar de på de brottsutredande myndigheternas möjligheter att besluta om förundersökningsbegränsning. Såsom beskrivits i avsnitt 9.3.2 kan skälen för sådana beslut således förväntas minska i de s.k. konkurrensfallen. Hur stor denna minskning kan tänkas bli är svårt att uppskatta. Förutom att de svårigheter som beskrivits ovan när det gäller att bedöma förslagets effekter på de utdömda strafftiderna gör sig gällande även vid en sådan uppskattning,

tillkommer här det ytterligare osäkerhetsmomentet att reglerna om förundersökningsbegränsning ger ett relativt stort utrymme för lämplighetsbedömningar och att tillämpningen av dem till stor del är avhängig andra faktorer än de rent rättsliga. Till detta kommer att beslut om förundersökningsbegränsning inte kan överprövas av domstol, varför det saknas refererad praxis som beskriver tillämpningen. Varken Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten har sett det som möjligt att själva göra en bedömning av hur förslaget kan tänkas inverka på den framtida användningen av förundersökningsbegränsning.

Av den statistik som vi har inhämtat från respektive myndighet och från Brå framgår att antalet misstankar som avslutas genom förundersökningsbegränsning är ganska betydande om man ställer dem i relation till det antal brottsmisstankar som blir föremål för ett lagföringsbeslut. Således fattade polis och åklagare 2021 beslut om förundersökningsbegränsning i konkurrensfall med avseende på 71 432 brottsmisstankar, vilket ska ställas i relation till de 179 959 brottsmisstankar som blev föremål för åtal av åklagare inom Åklagarmyndigheten. Inom Ekobrottsmyndigheten avslutades samma år 10 274 brottsmisstankar med beslut om förundersökningsbegränsning i konkurrensfall samtidigt som endast 4 230 brottsmisstankar blev föremål för beslut om åtal.

Denna statistik talar för att om våra förslag till straffskärpningar skulle leda till en påtagligt minskad användning av förundersökningsbegränsning medför detta att ett relativt stort antal ytterligare brottsmisstankar ska utredas och, i den mån en fällande dom kan förutses, även bli föremål för åtal. Man ska dock hålla i minnet att även om en brottsmisstanke inte blir föremål för förundersökningsbegränsning är det inte givet att den utreds, åtminstone inte fullt ut. Flera andra avskrivningsgrunder kan aktualiseras, bland annat att brott inte kan styrkas. Det finns också ytterligare skäl för att utgå från att effekten av våra förslag kan förväntas bli bli väsentligt mindre än vad statistiken indikerar.

Som vi har angett i avsnitt 9.3.3 utgör bestämmelserna om förundersökningsbegränsning ett viktigt instrument för att göra prioriteringar inom rättsväsendet så att utredningsresurserna används på ett ändamålsenligt sätt. Ett typfall kan vara att om en gärningsperson har begått flera skattebrott, varav ett är svårutrett, kan det svårutredda brottet avslutas genom förundersökningsbegränsning för att utredningen beträffande de övriga brotten ska kunna slutföras inom rim-

lig tid. Ett viktigt syfte med bestämmelserna om förundersökningsbegränsning är också att säkerställa att det finns tillräckliga resurser för att utreda den grövre brottsligheten.

Även om rättsväsendet tillförs väsentligt ökade resurser, vilket nu är på väg att ske, kommer det inte vara möjligt att utreda alla registrerade brott. För överskådlig tid framöver kommer det därför finnas behov av att använda bestämmelserna om förundersökningsbegränsning för att göra erforderliga prioriteringar. Vi förordar också att så sker, och hänvisar därvid till det skäl som vi i avsnitt 9.3.3 har anfört för att inte föreslå någon inskränkning av bestämmelsernas tillämpningsområde. Enligt vår bedömning finns stöd i den relativt allmänt hållna lagstiftningen om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning för en tillämpning som i den övervägande delen av fallen överensstämmer med den nuvarande, även om våra förslag om skärpta straff för flerfaldig brottslighet genomförs.

I den mån användningen av förundersökningsbegränsning ändå minskar till följd av våra förslag om skärpta straff för flerfaldig brottslighet kommer fler brott att utredas beträffande dem som redan är misstänkta eller tidigare har lagförts för andra brott. Detta kan leda till att resurserna för att utreda brottsmisstankar i andra ärenden minskar (jfr avsnitt 9.3.3). Det handlar alltså om en överflyttnings-effekt där fler brottsmisstankar utreds mot samma person vilket leder till att färre misstänkta personer blir föremål för brottsutredning, förutsatt att den totala resursen för att utreda brott är oförändrad. Vill man kompensera för en sådan effekt måste Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten tillföras ytterligare resurser, vilket i så fall medför en kostnadsökning. Eftersom storleken av kostnadsökningen beror på hur de brottsutredande myndigheterna framledes kommer att tillämpa bestämmelserna är den svår att beräkna.

I avsnitt 11.2.2 har vi kommit fram till att antalet utdömda fängelseår kan antas öka med 790, vilket ska jämföras med det totala antalet utdömda fängelseår 2021 som var 13 166. Påverkan av våra förslag uppgår därmed till sex procent såvitt avser den rent straffskärpande effekten. Denna effekt är inte fullt jämförbar med den effekt som förslagen kan antas få när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning, men procentsatsen ger ändå en fingervisning om i vilken grad förslagen kan tänkas påverka tillämpningen av det straffprocessuella regelsystemet generellt. Mot

bakgrund av vad vi har anfört om behovet av att även i framtiden använda bestämmelserna om förundersökningsbegränsning som ett instrument för prioritering finns dock anledning att utgå från att påverkan i det hänseendet blir väsentligt mindre. En rimlig uppskattning är att påverkansgraden uppgår till högst två procent. För att beräkna den möjliga kostnadsökningen bör denna procentsats sättas i relation till nuvarande anslag till Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten samt till Polismyndighetens nuvarande kostnader för sin brottsutredande verksamhet. Kostnadsökningarna skulle därmed uppgå till 41 miljoner kronor för Åklagarmyndigheten, 17 miljoner kronor för Ekobrottsmyndigheten och 366 miljoner kronor för Polismyndigheten. Totalt skulle kostnadsökningen uppgå till 424 miljoner kronor.² Det ska understrykas att i denna kostnadsökning ligger en ambitionsökning såtillvida att ett i motsvarande mån ökat antal brottsmisstankar kommer att utredas och, i de fall tillräcklig bevisning föreligger, även bli föremål för åtal.

Följdcostnader för domstolarna och Kriminalvården

Om medel motsvarande de ovan angivna beloppen tillförs de brottsutredande myndigheterna leder det i sin tur till att domstolarnas kostnader kommer att öka genom att det kommer att krävas mer tid för handläggning, förhandling och domskrivning beträffande de brottsmisstankar som tillkommer i berörda mål. I förlängningen kommer även Kriminalvårdens kostnader att öka, till följd av att de utdömda strafftiderna i dessa mål blir längre. Eftersom dessa kostnadsökningar är beroende av om – och i så fall i vilken utsträckning – man väljer att kompensera för den överflyttningseffekt som beskrivits ovan, är det knappast meningsfullt att försöka ställa en prognos av hur stor dessa kan tänkas bli. En sådan bedömningen bör hellre göras i ett bredare sammanhang, dvs. i samband med att man i övrigt bestämmer vilka medel som ska tillföras domstolarna och Kriminalvården till följd av ökade satsningar tidigare i rättskedjan.

² Kostnaderna är beräknade utifrån Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens anslag för 2022 (se prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 4, s. 8) respektive Polismyndighetens årsredovisning för 2021, s. 114 tabell 41.

11.2.4 Finansiering

Bedömning: De föreslagna ändringarna kan inte genomföras utan att betydande ekonomiska tillskott tillförs Kriminalvården. Dessa tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten såsom en följd av det tidigare aviserade behovet av anstaltsplatser.

Om Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska kompenseras fullt ut för de eventuella överflyttningseffekter som kan uppstå till följd av våra förslag kommer kostnaderna för detta inte att rymmas inom befintliga anslag. Medel bör då tillskjutas myndigheterna.

Skälen för vår bedömning

Förslagen kan inte finansieras inom ramen för Kriminalvårdens befintliga anslag

Som angetts inledningsvis ska en utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting föreslå en finansiering av förslagen. Det ankommer alltså på oss att lämna förslag till finansiering av de kostnadsökningar som våra förslag kan antas leda till för staten, vilket också framhålls i våra direktiv.

Som framgår av vår redogörelse ovan beräknas våra förslag leda till ökade kostnader för Kriminalvården med omkring 700 miljoner kronor per år. Med hänsyn till beloppets storlek står det klart att de förändringar som vi föreslår inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. Av samma skäl torde det inte heller vara möjligt att finansiera förslagen genom att överföra medel till myndigheten från någon annan del av rättsväsendet. Ett genomförande av de förslag som vi har lämnat kräver därför att det tillskjuts medel till Kriminalvården från andra utgiftsområden. Som anförts ovan kommer behovet av ytterligare medel att uppstå tidigast ett år efter ikraftträdandet och göra sig fullt ut gällande först några år efter denna tidpunkt.

Kriminalvårdens behov av ökade resurser

Kriminalvården har i mars 2022 till regeringen i en rapport beskrivit platsbehovet i anstalt och häkten de kommande tio åren. Enligt denna förväntas platsbehovet i anstalt uppgå till 7 800 platser år 2031.

I dagsläget finns cirka 4 300 fasta anstaltsplatser, knappt 300 tidsbegränsade platser samt drygt 600 beredskapsplatser. Kriminalvården planerar för en utökning med cirka 2 600 fasta anstaltsplatser inom den angivna perioden. Detta är dock inte tillräckligt för att möta det ökade platsbehovet under aktuell period. Ett stort antal s.k. tidsbegränsade platser och beredskapsplatser behövs därför även framgent. Enligt den nämnda rapporten finns en planering för sammanlagt cirka 1 200 tidsbegränsade häktes- och anstaltsplatser under perioden, varav runt 300 redan är i drift.

Med en utökad platskapacitet följer också ett växande kompetensförsörjnings- och utbildningsbehov. Rekryteringsbehovet till följd av kapacitetsutökningen bedöms vara som störst i början av tioårsperioden, och detsamma gäller utbildningsbehovet.

Av Kriminalvårdens rapport, liksom av de upplysningar som myndigheten har lämnat till oss inom ramen för vårt arbete, framgår att Kriminalvården står inför stora utmaningar till följd av den ökade beläggningen på anstalter och häkten. Våra förslag kommer i olika tidsskeden kräva att ytterligare anstaltsplatser än de antal som nämns i rapporten finns tillgängliga. Det kan mot denna bakgrund antas att den nuvarande platskapaciteten i anstalter är otillräcklig när det gäller det tillkommande antal platser som våra förslag fordrar. Med hänsyn till den redan ansträngda beläggningssituationen blir detta inte bara en fråga om resurser utan kanske i ännu högre grad en praktisk svårighet när det gäller att kunna iordningställa ytterligare platser, vilket kan komma att kräva nybyggnation av anstalter. Kriminalvården behöver alltså på sikt tillföras mycket stora resurser i anledning av det ökade platsbehovet. Mot bakgrund av det anförda gör vi bedömningen att finansieringen av våra förslag bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten under de närmaste åren.

De brottsutredande myndigheternas kostnader

Om Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska kompenseras fullt ut för de eventuella överflyttningseffekter i fråga om vilka brott som utreds som kan uppstå till följd av våra förslag kommer kostnaderna för detta inte att rymmas inom befintliga anslag. Kostnaderna bedöms inte kunna finansieras genom överföring av medel mellan myndigheter inom rättsväsendet eller från andra utgiftsområden. Särskilda medel bör då i stället tillskjutas de brottsutredande myndigheterna.

11.3 Andra konsekvenser

11.3.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag kan i viss utsträckning förväntas få konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Skälen för vår bedömning

Som redan framgått kommer de förslag som vi har lagt fram att leda till strängare straff för flerfaldig brottslighet. Skärpningen kommer att träffa de allra flesta typer av brott, men kan förväntas bli som mest påtaglig i de fall där någon döms för ett stort antal brott eller för upprepade brott som innefattar en allvarlig kränkning av person.

Ett av skälen bakom att straffbelägga ett visst beteende är att påverka människor på sådant sätt att de avstår från det ifrågasvarande beteendet. En sådan brottsavhållande effekt antas kunna uppstå genom avskräckning och genom morallbildning eller moralförstärkning. Ett annat skäl för att bestraffa vissa handlingar som numera ofta framhålls är att den dömde därigenom förhindras att begå ytterligare brott, s.k. inkapacitering. Straffskärpningar som innefattar längre eller en ökad användning av fängelsestraff antas på det sättet kunna leda till minskad brottslighet.

Huruvida strängare straff minskar brottslighet genom avskräckning är omdebatterat och svårt att undersöka empiriskt. Studier talar dock för att straffskärpnings avskräckande effekter på den sam-

hällerliga nivån är begränsade. Likaså är effektiviteten av inkapacitering som brottsförebyggande åtgärd omstridd och beroende bl.a. av att de mest återfallsbenägna individerna kan identifieras och frihetsberövas.³

Det är således – som också framhållits i flera tidigare utredningar – mycket svårt att härleda ett samband mellan å ena sidan höjda straffnivåer och, å andra sidan, minskad brottslighet eller positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.⁴ Eftersom våra skärpningsförslag slår särskilt hårt mot mycket brottsaktiva individer – beträffande vilka det är rimligt att förutsätta att återfallsbenägenheten är hög – finns dock visst fog för antagandet att inkapaciterings-effekter kan uppstå. Det kan inte heller uteslutas att de föreslagna straffskärpningarna får en viss avskräckande effekt. Genom att tillkommande brott inte ges den avtagande betydelse för det samlade straffet som de har i dag, kommer varje nytt sådant brott att innebära en risk för ytterligare bestraffning. När det gäller sådan brottslighet som föregås av planering och kalkylerat risktagande kan man därför tänka sig att skärpningarna verkar avhållande.

Det är emellertid inte möjligt att ha någon mer välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning förslagen kan tänkas bidra till att minska antalet brott, särskilt som straffhotets eller straffets preventiva verkningar är beroende även av andra faktorer, såsom risken för upptäckt och lagföring. Som vi har redogjort för i kapitel 7 utgår våra förslag till straffskärpningar i första hand från proportionalitetsprincipen, dvs. att straffet ska svara mot brottets allvar. Detta utesluter emellertid inte att straffskärpningarna också kan ha brottspreventiva effekter av de slag som angetts.

11.3.2 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: I den mån de föreslagna lagändringarna får en preventiv effekt kan de även förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

³ För en översikt över det rådande forskningsläget, se Kriminalvården, Kort om straffskärpningar, Forsknings- och utvärderingsenheten, 2021.

⁴ Se bl.a. SOU 2008:85 s. 369 f., SOU 2014:18 s. 227, Ds 2019:1 s. 236 och SOU 2021:35 s. 470.

Skälen för vår bedömning

Av våra direktiv framgår att utredningen är en del av regeringens åtgärdsprogram för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Enligt direktiven ska konsekvensbeskrivningen avseende jämställdhet 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.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Ett delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I detta ligger också att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Ett annat delmål är att uppnå en jämställd hälsa.

Som framgår av avsnitt 7.4.4 innebär våra förslag till skärpningar av den gemensamma straffskalan att straffmaximum höjs för bl.a. flerfaldiga våldtäkter och grova våldtäkter. Samtidigt kommer våra skärpningsförslag beträffande den konkreta straffmätningen att leda till en höjd straffnivå över hela skalan för i synnerhet dem som döms för upprepade brott som innefattar en allvarlig kränkning av brottsoffret, däribland allvarliga sexualbrott. De sistnämnda brotten drabbar i första hand kvinnor. I den mån de av oss föreslagna lagändringarna får en preventiv effekt kan de därför även förväntas bidra till att de ovan nämnda jämställdhetspolitiska delmålen uppnås. I övrigt kan förslagen inte förväntas få någon inverkan på jämställdheten eller på något nämnvärt sätt leda till skilda konsekvenser för kvinnor och män.

11.3.3 Övriga konsekvenser som anges i kommittéförordningen

Bedömning: Våra förslag kommer inte att få några konsekvenser för förhållanden som i övrigt ska redovisas enligt kommittéförordningen.

Skälen för vår bedömning

Vi bedömer att våra förslag inte kommer att få några sådana övriga konsekvenser som enligt 15 § kommittéförordningen ska redovisas i betänkandet. Förslagen kommer således inte att påverka den kom-

munala självstyrelsen, sysselsättningen eller offentlig service i olika delar av landet. Inte heller kommer de att få någon betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

26 kap.

1 §

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2 eller 3 §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

Fängelse på viss tid döms ut i

1. *hela månader, hela år eller hela år och hela månader om straffet överstiger en månad,*

2. *hela år eller hela år och tre, sex eller nio månader om straffet överstiger tre år,*

3. *hela år eller hela år och sex månader om straffet överstiger sex år, och*

4. *hela år om straffet överstiger tolv år.*

Om fängelse som förvandlingsstraff för böter är särskilt föreskrivet.

Paragrafen innehåller allmänna bestämmelser om på vilka tider ett fängelsestraff får dömas ut. Den ändras på så sätt att det i ett nytt tredje stycke införs mer preciserade bestämmelser i fråga om vilka straffnivåer som får tillämpas vid fängelse på viss tid. I följd av detta återfinns bestämmelsen som tidigare var placerad i paragrafens tredje stycke numera i det fjärde stycket. Övervägandena finns i avsnitt 7.9.

Av det nya *tredje stycket* framgår att endast vissa positioner inom den tillämpliga straffskalan, s.k. straffmättningsstationer, får användas när ett fängelsestraff på viss tid döms ut. Bestämmelsen syftar dels till att markera att straffmätningen – oavsett om det rör sig om ett eller flera brott – inte kan ske med en högre grad av precision än vad de angivna stationerna indikerar, dels till att skapa förutsättningar för en mer enhetlig och förutsebar straffmätning.

Som framgår av bestämmelsen blir stegen mellan varje straffmättningsstation större ju svårare straffet är. Således motsvarar varje steg en månad när straffet är längre än så men inte överstiger fängelse i tre år (första punkten), tre månader när straffet överstiger fängelse i tre men inte sex år (andra punkten), sex månader när straffet överstiger fängelse i sex men inte tolv år (tredje punkten) och ett år när straffet är längre än tolv års fängelse (fjärde punkten). Fängelsestraff som inte överstiger en månad döms ut på samma sätt som i dag, dvs. i praktiken på en månad eller 14 eller 21 dagar.

Av bestämmelsen följer att omständigheter som är ägnade att skärpa eller mildra straffet endast kan få genomslag om de med viss styrka talar för att straffmätningen bör påverkas i den ena eller andra riktningen. Om den brottslighet som föreligger till bedömning som utgångspunkt bör föranleda fängelse i exempelvis fem år, såsom ofta är fallet vid t.ex. grov våldtäkt, krävs således att omständigheten ger skäl för att avvika från denna utgångspunkt med minst tre månader för att ett kortare eller längre fängelsestraff ska komma i fråga.

Principen att endast beakta omständigheter som på ett mer påtagligt sätt kan påverka straffmätningen tillämpas redan i dag, inte minst när det gäller att sätta ner straffet på grund av att det föreligger sådana billighetsskäl som anges i 29 kap. 5 §. I vissa fall – särskilt på högre straffnivåer – kan ändringen dock komma att medföra att domstolen antingen måste göra större avdrag än vad som följer av nuvarande praxis eller helt avstå från strafflindring. En sådan situation kan exempelvis tänkas uppstå när fråga är om att reducera straffet på grund av att den tilltalade varit häktad under lång tid med restriktioner (jfr 29 kap. 5 § första stycket 9 och NJA 2015 s. 769). Saken får då, liksom i andra fall när inverkan av ett billighetsskäl prövas, avgöras främst med beaktande av det men eller de påfrestningar som den aktuella omständigheten kan anses innebära för den tilltalade, ställt i relation till det påtänkta straffets svårhet. Vid en sådan bedömningen kan en nedsättning med t.ex. sex månader på ett tioårigt

fängelsestraff i många fall knappast betraktas som alltför generös. Ibland kan det också vara så att en viss omständighet inte ensam kan ge skäl för att gå ner en straffmätningstation, men väl i förening med andra omständigheter som bör verka samma riktning.

Bestämmelsen i tredje stycket är tillämplig också när det handlar om att lindra straffet därför att handläggning av brottet har dragit ut på tiden på ett sådant sätt att artikel 6.1. i Europakonventionen om rätten till rättgång inom skälig tid har kränkts. I de fall en kompensation för långsam handläggning inte kan bli tillräckligt stor för att ensam flytta ned straffet till en lägre straffmätningstation bör domstolen lyfta fram behovet av kompensation som ett förhållande bland andra som ska beaktas vid straffmätningen. Det kan antingen medföra att straffet, sedan hänsyn tagits till samtliga omständigheter, sätts till närmast lägre straffmätningstation eller att domstolen får nöja sig med att konstatera att en kränkning har skett, men att frågan om kompensation inte kan hanteras på ett adekvat sätt inom ramen för brottmålet. Den tilltalade är då, liksom i andra fall där domstolen inte kan eller bör kompensera den tilltalade genom en påföljds lindring, hänvisad till att söka gottgörelse inom ramen för den ordning som gäller för statens skadereglering (jfr NJA 2012 s 1038 p. 38).

Även när rätten, med tillämpning av 34 kap. 1 § brottsbalken, dömer till en ny påföljd efter tidigare dom ska förevarande bestämmelse tillämpas. Rör det sig om nyupptäckt brottslighet får rätten då utgå från det redan utdömda straffet och därefter, med beaktande av detta och straffvärdet av den nyupptäckta brottsligheten, söker fastställa ett adekvat tilläggsstraff på en nivå som bestämmelsen medger. En slutlig bedömningen måste då göras för att säkerställa att straffet står i överensstämmelse med innehållet i 34 kap. 2 §.

2 §

Fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten.

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller arton år. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,

2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i *sju* år,

3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i *sju* år eller längre *men inte uppgår till fängelse i tio år*,

4. *sex år, om det svåraste straffet är fängelse i tio år.*

Om det svåraste av de lägsta straffen är fängelse i tre år eller mer får fängelse på vis tid bestämmas till högst tio år, eller den längre tid som kan följa av andra stycket. Straffet får dock inte överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra.

Vid tillämpningen av *andra och tredje* stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i fjorton dagar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fängelse som gemensamt straff för flera brott och om maximitider för ett sådant straff. Vissa ändringar görs i paragrafens andra stycke i fråga om de tider med vilka det svåraste straffet får överskridas, samtidigt som det i ett nytt tredje stycke införs ett särskilt straffmaximum för sådana fall där det svåraste minimistraffet är högt. Vidare tas det tidigare fjärde stycket bort, som reglerade den gemensamma straffskalans minimum. Någon ändring i sak i denna del är inte avsedd. Enligt 29 kap. 1 § ska straffet bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Därav följer att minimistraffet för ett visst brott inte får underskridas annat än när det särskilt föreskrivet (jfr t.ex. 29 kap. 3 §). Övervägandena finns i avsnitt 7.4 och 7.8.6.

Andra stycket ändras på så sätt att brytpunkten för när det svåraste maximistraffet får överskridas med upp till fyra års fängelse sänks. Tidigare gällde att ett fyra års tillägg kunde göras när det svåraste maximistraffet var åtta år eller längre. Numera får ett sådant tillägg göras när det svåraste maximistraffet är minst sju år. Dessutom införs, i en ny fjärde punkt, en bestämmelse som gör det möjligt att överskrida det svåraste maximistraffet med upp till sex år, när det straffet är tio år. Det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet när inget av brotten har livstids fängelse i straffskalan blir därmed (om inte 3 § också är tillämplig) fängelse i 16 år.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs ett särskilt straffmaximum för sådana fall där det svåraste minimistraffet är tre års fängelse eller mer. I dessa situationer kan nämligen det straffmaximum som följer av andra stycket medföra att utrymmet att beakta tillkommande brott blir alltför begränsat. Den nu aktuella bestämmelsen har tillkommit

för att vidga det utrymmet och därmed öka möjligheterna att differentiera straffvärdet av olika brottskombinationer i dessa fall.

Om det svåraste minimistraffet är fängelse i tre år eller mer får enligt den nya bestämmelsen således ett upp till tio år långt fängelsestraff dömas ut. Det som sägs i andra stycket gäller dock om det därav följer att det gemensamma straffet får sättas högre än så. Det innebär att maximistraffet vid exempelvis upprepade fall av våldtäkt, som vid enkel brottslighet har ett straffminimum på fängelse i tre år och ett straffmaximum på fängelse i sex år, blir tio år i enlighet med vad tredje stycket föreskriver. Är det fråga om upprepade fall av grov våldtäkt, där straffskalan vid enstaka brott sträcker sig från fem till tio års fängelse, tillämpas i stället andra stycket, som medger att ett upp till 16 år långt fängelsestraff döms ut.

Liksom enligt andra stycket gäller vid tillämpningen av tredje stycket att det gemensamma straffet inte får överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra.

Bestämmelsen om hur ett bötesstraff ska behandlas när fängelse används som gemensamt straff finns numera i *fjärde stycket*. Det har gjorts en följdändring av innebörd att bestämmelsen även gäller vid tillämpningen av tredje stycket.

27 kap.

1 §

Rätten får döma till villkorlig dom *när* påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter.

Paragrafen reglerar när påföljden får bestämmas till villkorlig dom. Bestämmelsen omformuleras för att tydliggöra att ett sådant påföljdsval står till buds även vid flerfaldig brottslighet när inget av brotten i sig ger skäl för en svårare påföljd än böter, men den samlade brottsligheten gör det. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.6.

28 kap.

1 §

Rätten får döma till skyddstillsyn *när* påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter.

Paragrafen, som reglerar när påföljden får bestämmas till skyddstillsyn, ändras på motsvarande sätt som 27 kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.6.

29 kap.

1 §

Straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen *eller gärningarna sammantagna* 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 *en gärning* inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Vid bedömningen av straffvärdet av flera brott får till straffvärdet av det allvarligaste brottet läggas en andel av de övriga brottens sammanlagda straffvärden. Den samlade brottslighetens straffvärde ska dock inte anses vara högre än vad som följer av en sammantagen bedömning enligt andra stycket.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om straffmätningen. Andra stycket ändras på så sätt att det i första meningen klargörs att det, när straffvärdet av flera gärningar ska bedömas, är den skada, kränkning eller fara som dessa sammantagna inneburit som ska beaktas. Som en följd av detta görs också en språklig ändring i andra meningen. Samtidigt införs det i ett nytt tredje stycke en hjälpregel för bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet. Ändringarna syftar dels till att i lag tydliggöra hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas, dels till att åstadkomma en skärpt syn på sådan brottslighet, i synnerhet i de fall där någon samtidigt ska dömas för ett stort antal brott eller för flera brott som innefattar en allvarlig kränkning av person. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.6 och 7.8.

Översiktligt om bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde enligt de nya reglerna

Ändringarna i andra stycket och de nya bestämmelserna i tredje stycket ska ses som en helhet. Även om den grundläggande bestämmelsen om straffvärdebedömningen finns i andra stycket, är avsikten att domstolen i de flesta fall av flerfaldig brottslighet ska kunna utgå från hjälpregeln i tredje stycket. Enligt denna får den samlade brottslighetens straffvärde bestämmas genom att det till straffvärdet för det allvarligaste brottet läggs en andel av de sammanlagda straffvärdena för övriga brott. Som en begränsning gäller dock att den samlade brottslighetens straffvärde inte ska anses vara högre än vad en sammantagen bedömning enligt andra stycket ger vid handen. Beroende på bl.a. brottslighetens omfattning och karaktär och brottens inbördes samband kan det finnas mer eller mindre starka skäl för att vid en sådan bedömning avvika från hjälpregelns resultat. Många gånger torde den samlade brottslighetens straffvärde dock anses motsvara det resultat som hjälpregeln lett fram till.

Hjälpregeln är fakultativ, vilket betyder att domstolen kan avstå från att göra en bedömning utifrån andelar av de enskilda brottens straffvärden och i stället fastställa den samlade brottslighetens straffvärde direkt utifrån en sammantagen bedömning. Den sammantagna bedömningen är däremot obligatorisk som en kontroll av att hjälpregeln inte leder till ett orimligt resultat.

Den sammantagna skadan, kränkningen eller faran som utgångspunkt för bedömningen

När straffvärdet av flera gärningar bestäms ska utgångspunkten för bedömningen, enligt vad som framgår av *andra stycket*, vara den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit. Inom ramen för den straffskala som enligt 25 kap. 6 § eller 26 kap. 2 § gäller i det aktuella fallet, kommer bedömningen därmed att rikta in sig mot brottslighetens samlade innebörd och verkningar, i stället för att ta avstamp i straffvärdet för varje enskilt brott.

Om skadan, kränkningen eller faran är jämförbar med den som kan uppkomma genom ett enskilt allvarligare brott bör straffvärdet för ett sådant brott tjäna som riktmärke vid bedömningen. Exempelvis bör den som vid två tillfällen smugglat in 500 gram narkotika

till Sverige – om inga andra faktorer än mängden narkotika påverkar bedömningen – som utgångspunkt bestraffas likvärdigt med den som fört in 1 000 gram vid ett och samma tillfälle. Likaså bör den som genom upprepade bidragsbedrägerier tillägnat sig ett sammanlagt belopp om 100 000 kronor bestraffas i princip lika strängt som den som genom ett enda sådant bedrägeri tillgodogjort sig samma belopp.

Som de nyssnämnda exemplen illustrerar bör en viss skada, kränkning eller fara som regel värderas på samma sätt oavsett om denna uppkommit genom ett brott eller flera. Detta kan dock inte gälla undantagslöst. Exempelvis bör den som vid ett stort antal tillfällen innehaft en liten mängd narkotika för eget bruk kanske inte straffas lika strängt som den som innehaft den sammanlagda mängden narkotika vid ett och samma tillfälle. I det senare fallet, men inte i det förra, kan nämligen syftet ofta antas ha varit att sprida partiet vidare. Ändringen innebär således inte att kvantitativa faktorer ska ges en större betydelse än de kvalitativa. Liksom hittills är således omständigheter såsom gärningarnas farlighet och karaktär samt hur och i vilket sammanhang de begåtts, väl så viktiga.

När brottsligheten inte är tydligt kvantifierbar, såsom är fallet bl.a. när det gäller brott som innefattar en kränkning av person, kan det vara lämpligt att göra en jämförelse med straffvärdet för ett brott av en högre grad eller en närliggande brottstyp av allvarligare slag. Har någon t.ex. gjort sig skyldig till flera fall av misshandel bör således en jämförelse göras med den skada, kränkning och fara som en grov misshandel typiskt sett medför. Eller om någon har gjort sig skyldig till ett flertal grova sexuella övergrepp kan de gängse straffnivåerna för en våldtäkt eller, om brottsligheten är mycket omfattande, grov våldtäkt användas som riktmärke. Endast om den sammantagna verkan av den flerfaldiga brottsligheten kan anses nå upp till motsvarande nivå som det allvarligare brottet bör straffvärdet anses vara jämförbart.

Det är de objektiva omständigheterna vid brotten som bildar utgångspunkten för bedömningen, men liksom vid värderingen av enstaka gärningar måste även de subjektiva omständigheterna beaktas. Således ska vad den tilltalade insett eller borde ha insett om skadan, kränkningen och faran samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft också vägas in. Att den tilltalade har stått fast i sitt uppsåt över tid kan då, men behöver inte, påverka straffvärdet i skärpande

riktning. Även de förmildrande respektive försvårande omständigheter som anges i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken ska beaktas.

Hjälpregelns tillämpning

I många fall kan det vara svårt att göra en bedömning av den samlade brottslighetens straffvärde utan att ta avstamp i straffvärdet av varje enskilt brott. Som redan framgått finns därför, i *tredje stycket första meningen*, en hjälpregel för bedömningen. Enligt denna får domstolen till straffvärdet av det svåraste brottet lägga en andel av de övriga brotternas sammanlagda straffvärden.

Även i tidigare praxis har andelsberäkningar av de enskilda brotternas straffvärden ofta använts för att fastställa straffvärdet av den samlade brottsligheten. Domstolen har då normalt sett utgått ifrån straffvärdet av det svåraste brottet och till det lagt en efter hand minskande andel av straffvärdet för vart och ett av de tillkommande brotten i ordning efter brotternas allvar. Denna praxis har inneburit att tillkommande brott ganska snart fått en mycket liten, och till slut ingen, inverkan på det samlade straffvärdet. Den nya bestämmelsen innebär att varje tillkommande brott – inom de ramar som den tillämpliga straffskalan sätter – får ett reellt och likvärdigt genomslag vid bedömningen. Detta följer av att det är en andel av de övriga brotternas *sammanlagda straffvärden* som ska läggas till straffvärdet av det svåraste brottet.

Som regel bör till straffvärdet av det allvarligaste brottet läggas hälften av det sammanlagda straffvärdet av de resterande brotten. Detta överensstämmer med den ordning som sedan tidigare tillämpas med avseende på bötesstraff. Uppgår straffvärdet för flera av brotten sedda var för sig till fängelse i minst ett år och sex månader, eller rör det sig i annat fall om brott på särskilt höga straffnivåer, bör andelstalet i stället vara en tredjedel. Skillnaden är motiverad av att det vid lindrigare brottslighet är möjligt att addera straffvärdena av betydligt fler brott utan att nå maximum i den gemensamma straffskalan.

Begränsningsregelns tillämpning

Sedan domstolen har gjort en bedömning i enlighet med hjälpregeln måste den avslutningsvis kontrollera så att resultatet inte blir oproportionerligt strängt i förhållande till brottslighetens samlade innebörd och verkningar. Detta kommer till uttryck i *tredje stycket andra meningen*, enligt vilken straffvärdet av den samlade brottsligheten inte ska anses vara högre än vad som följer av en sammantagen bedömning enligt andra stycket.

Skälen för att avvika från det resultat som hjälpregeln lett fram till kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är bl.a. brottslighetens omfattning och karaktär. Vid brottslighet som är tydligt kvantifierbar bör principen om straffvärdeomständigheternas avtagande betydelse beaktas på motsvarande sätt som vid enkel brottslighet. Precis som att straffvärdet inte ökar proportionellt med den kvantitativa skadan vid enkel brottslighet, bör den inte heller göra det när brottsligheten är flerfaldig. Som beskrivits i anslutning till andra stycket medför det att flera brott som regel inte ska bestraffas påtagligt strängare än om motsvarande skada, kränkning eller fara hade orsakats genom ett enda brott. Särskilt vid värderingen av ett stort antal brott kan det därmed finnas skäl att mildra hjälpregelns resultat.

Annorlunda förhåller det sig vid bedömningen av flerfaldig brottslighet som har ett starkt inslag av kränkning av en enskild person. Det kan handla om misshandel eller sexualbrott såväl som inbrottsstöld eller rån. Varje nytt sådant brott innebär en ny allvarlig kränkning av ett brottsoffer oavsett om det riktar sig mot samma målsägande som de tidigare brotten eller mot någon annan. I dessa fall finns inte samma skäl att låta betydelsen av brottslighetens skada, kränkning eller fara efter hand avta. I stället bör som utgångspunkt varje tillkommande brott få genomslag vid straffvärdebedömning så långt detta är möjligt inom ramen för den tillämpliga straffskalan.

Också i sådana fall där de brott som föreligger till bedömning är av helt olika slag, såsom när någon samtidigt ska dömas för ett narkotikabrott, ett par fall av misshandel och flera förmögenhetsbrott, bör resultatet av hjälpregeln vara i hög grad vägledande.

Även i de båda senare situationerna måste dock en samlad bedömning göras som en kontroll av att straffvärdet ligger på en rimlig nivå. Som redan framgått kan de normala straffnivåerna för ett brott av

högre grad eller ett närliggande brott av allvarligare slag då fungera som referens. Andra hållpunkter som kan användas är, förutom de straffmättningsstationer som följer av bestämmelsen i 26 kap. 1 § tredje stycket, bl.a. maximistraffet för det allvarligaste brottet eller maximistraffet för den i brottkombinationen mest frekvent förekommande brottstypen. En jämförelse av sistnämnda slag kan vara nödvändig när någon har begått ett enstaka brott med en mycket sträng straffskala och ett stort antal brott med en lindrigare straffskala. Har någon exempelvis gjort sig skyldig till ett olaga frihetsberövande, med ett straffvärde på ett års fängelse, och därutöver ett stort antal bedrägerier, skulle – om de senare brotten vore tillräckligt många – formellt sett ett 16 år långt fängelsestraff kunna dömas ut till följd av den stränga straffskalan för frihetsbrottet. Eftersom bedrägeribrotten i sig aldrig skulle ha kunnat föranlett ett strängare straff än tre års fängelse torde det i en sådan situation emellertid sällan vara motiverat att döma ut ett strängare straff än fängelse i fyra år.

Särskilt om betydelsen av ett samband mellan brotten

Även sambandet mellan brotten kan få betydelse för i vilken mån det finns anledning att avvika från hjälpregelns resultat. Beroende på situationen kan sambandet medföra att den samlade brottslighetens straffvärde bedöms vara högre eller lägre än annars. Vid t.ex. upprepade förmögenhetsbrott får, som framhållits ovan, den kvantitativa skadan normalt sett en avtagande betydelse för det samlade straffvärdet. Men har brottsligheten utövats på ett sådant sätt att den kan betraktas som systematisk, minskar det skälen för att vid en sammantagen bedömning reducera det straffvärde som hjälpregeln lett fram till. I dessa fall får sambandet mellan brotten således en skärpande inverkan.

En situation där det i stället kan finnas skäl att beakta sambandet mellan brotten i mildrande riktning är när ett eller flera brott ingått som ett led i ett annat, eller olika straffbud annars har överträtts inom ramen för ett och samma händelseförlopp. I dessa fall måste hänsyn tas till att det kan finnas straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för brotten, och därför riskerar att få ett oproportionerligt stort genomslag, om den samlade brottslighetens straffvärde bestäms på samma sätt som när brotten begåtts helt obero-

ende av varandra. Ibland kan det medföra att relativt kraftiga avvikelser från hjälpregelns resultat är påkallade. I andra fall kan det vara lämpligare att helt avstå från att tillämpa hjälpregeln och i stället fastställa den samlade brottslighetens straffvärde direkt utifrån en sammantagen bedömning.

Hela den tillgängliga straffskalan bör utnyttjas

Oavsett om hjälpregeln eller en sammantagen bedömning används för att slutligt bestämma straffvärdet i ett visst fall bör bedömningen göras från utgångspunkten att hela den tillgängliga straffskalan ska utnyttjas när det finns skäl till det. Det innebär att maximistraffet bör användas när fråga är om ett tillräckligt stort antal brott av en viss svårhet och en samlad bedömning inte leder till ett annat resultat. Som tidigare nämnts finns det mer sällan anledning att låta betydelsen av tillkommande brott minska, om vart och ett av dessa utgör en allvarlig kränkning av brottsoffret. I sådana situationer bör alltså samtliga brott beaktas på det sätt som följer av hjälpregeln tills straffmaximum uppnåtts, även om det i och för sig är tänkbart att än allvarligare fall kan förekomma.

Tillämpningen av de nya reglerna vid brott på bötesnivå

Bestämmelserna i det nya tredje stycket är, precis som paragrafens övriga bestämmelser, tillämpliga också när brotten ligger på bötesnivå. Vid tillämpningen av hjälpregeln kan domstolen då, liksom i dag, lämpligen utgå ifrån straffvärdet för det brott som förskyller det högsta antalet dagsböter och till detta lägga hälften av det sammanlagda antalet dagsböter för övriga brott. I normalfallet bör den samlade brottslighetens straffvärde anses motsvara det resultat som en sådan beräkning leder fram till. Endast i undantagsfall, och då främst beträffande sådana brott där skadan, kränkningen eller faran lätt kan kvantifieras, kan det bli aktuellt att mildra resultatet vid en sammantagen bedömning.

En särskild fråga är hur domstolen bör förfara när straffvärdet, vid en tillämpning av hjälpregeln, inte bara når upp till det högsta antalet dagsböter som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet utan dessutom (i vart fall teoretiskt sett) passerar det. Under förutsätt-

ning att åtminstone något av brotten har fängelse i straffskalan, får domstolen då pröva om den sammantagna skadan, faran eller kränkningen är jämförbar med den som ett brott på fängelsenivå typiskt sett innebär. När så är fallet, och de övriga omständigheter som är av betydelse för straffvärdet inte talar emot det, bör en påföljd som är strängare än böter dömas ut.

Det sagda innebär inte att brottsligheten ska anses ligga på fängelsenivå i varje fall och så fort bötestaket passeras. För att en sådan övergång ska bli aktuell bör normalt krävas att straffvärdet klart överstiger bötesnivån, dvs. att bötesmaximum överskrids med en viss marginal. Ett straffvärde som vid tillämpningen av hjälpregeln inte överskrider bötesmaximum med mer än ett tio- eller tjugotal dagsböter torde endast sällan kunna anses motsvara en sådan kvalitativ skillnad som steget upp till fängelsenivån är avsett att ge uttryck för.

Vidare måste även i dessa fall brottens karaktär och inbördes samband beaktas, liksom den tilltalades insikter, avsikter och motiv och i förekommande fall sådana omständigheter som anges i 29 kap. 2 och 3 §§. Bedömningen kan därför i vissa fall leda till att påföljden bör stanna vid böter även om en tillämpning av hjälpregeln gett ett resultat som ligger klart över bötesmaximum.

En situation där utrymmet att övergå till fängelse får ses som begränsat är när endast något eller ett fåtal av brotten har fängelse i straffskalan. Att den tilltalade därutöver har begått en mängd andra brott som, det nyssnämnda brottet förutom, aldrig skulle kunna föranleda annat än böter kan knappast motivera en sådan övergång. Har merparten eller rentav samtliga brott fängelse i straffskalan är utrymmet att döma till en strängare påföljd än böter större. Det kan exempelvis tänkas vara befogat i vissa fall när någon vid upprepade tillfällen har gjort sig skyldig till ringa stöld. Om bötestaket med en tillämpning av hjälpregeln klart överskrids, det sammanlagda stöldbelpet väl överstiger värdegränsen för stöld och det inte föreligger några särskilda omständigheter som bör beaktas i mildrande riktning, bör straffvärdet som regel vara jämförbart med det som typiskt sett åsätts en stöld av normalgraden.

I de fall där det finns skäl för att döma till en svårare påföljd än böter bör utgångspunkten för bedömningen av straffvärdet vara fängelseminimum. Från denna nivå får straffvärdet sedan höjas i den mån den sammantagna skadan, kränkningen eller faran och övriga omständigheter motiverar det. Om den samlade brottslighetens straff-

värde (eller straffmättningsvärde) anses ligga på fängelsenivå ska den grundläggande bestämmelsen i 30 kap. 4 § brottsbalken om påföljdsval tillämpas. Är det inte fråga om ett återfall kommer påföljden därmed normalt att bli villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Kommittédirektiv 2021:56

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 förslagsförslag. 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. asperationsprincipen. 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 lagöverträdelser 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 brotts-typen 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 asperations-principen, 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 straff-

skala 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 avvikelse 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 asperationsprincipen 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 bedrivas parallellt med övrigt utredningsarbete samt genomföras 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 finan-

siering lämnas. Förslagen ska även i övrigt redovisas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474), i synnerhet förslagets 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)

Kommittédirektiv 2022:1

Tilläggsdirektiv till Flerbrottsutredningen (Ju 2021:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 januari 2022

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juli 2021 kommittédirektiv om en skärpt syn på flerfaldig brottslighet (dir. 2021:56). Enligt direktiven ska en särskild utredare bl.a. överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Utredaren får nu, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, även i uppdrag att se över regelverket för förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 20 januari 2023.

Uppdraget att se över regelverket för förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning

Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse

Svensk rätt utgår från principen om obligatorisk åtalsplikt. Av 20 kap. 6 § rättegångsbalken följer att åklagaren är skyldig att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är föreskrivet. Utgångspunkten är att åklagaren är skyldig att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol. Åtalsplikten är förenad med en motsvarande

förundersökningsplikt. Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Förundersökning behöver dock inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går att utreda (23 kap. 1 § andra stycket första meningen rättegångsbalken). Att förundersökning inte behöver inledas i vissa andra fall följer av bl.a. 23 kap. 4 a § rättegångsbalken.

Reglerna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken utgör i huvudsak processekonomiskt motiverade undantag från förundersökningsplikten. En förundersökning får läggas ned bl.a. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Om det finns förutsättningar för förundersökningsbegränsning redan innan en förundersökning har inletts får det beslutas att förundersökning inte ska inledas (23 kap. 4 a § andra stycket rättegångsbalken).

Av 20 kap. 7 § rättegångsbalken framgår att åklagare i vissa fall får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse). Under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts får åtal underlåtas bl.a. om det kan antas att det aktuella brottet inte skulle föranleda någon annan påföljd än böter eller om den misstänkte har begått något annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs någon påföljd med anledning av det föreliggande brottet (s.k. konkurrensfall).

Rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse gäller oberoende av den misstänktes ålder. För misstänkta under 21 år finns dock en särskild reglering i 8 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. I samma lag finns även utökade möjligheter att underlåta åtal genom straffvarning (17 §).

Riksåklagaren har utfärdat riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken (RÅR 2021:1) samt om förundersökningsbegränsning och straffvarning enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (RÅR 2006:3).

Direktavskrivning

Att en brottsutredande myndighet beslutar att avsluta handläggningen av ett anmält brott utan att inleda någon utredning kan kallas direktavskrivning (se t.ex. Brottsförebyggande rådet, Sammanfattning handlagda brott 2020, s. 13).

Sådana beslut kan fattas om förutsättningarna för att inleda förundersökning saknas. Beslut kan också fattas med stöd av bestämmelsen om att en förundersökning inte behöver inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda eller med stöd av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning.

Regelverket bör ses över

De brott som begås ska i största möjliga utsträckning utredas och den som har gjort sig skyldig till brott ska lagföras. Detta är en kärnuppgift för rättsväsendet som har stor betydelse för människors tilltro till rättssamhället. För brottsoffren är det av särskild betydelse att samhället tar en brottsanmälan på allvar och att den leder till åtgärder från samhällets sida. Att ett brott utreds kan dessutom vara avgörande för brottsoffrets möjligheter att få såväl skadestånd som försäkringsersättning eller brottsskadeersättning.

För möjligheten att kunna lagföra personer för brott som begås är det samtidigt väsentligt att straffprocessen håller en hög kvalitet och slutförs inom rimlig tid. De problem som omfattande straffprocesser kan medföra har uppmärksammats vid flera tillfällen under senare år, inte minst av Utredningen om processrätt och stora brottmål (Ju 2016:10). Långa handläggningstider kan leda till ett försämrat bevisläge och till att straffmätningen påverkas. Dessutom finns det en risk för att rättsväsendets samlade resurser inte förmår att hantera den mest samhällsfarliga brottsligheten. Brottsoffer, misstänkta och vittnen har vidare ett befogat intresse av att så snart som möjligt få besked om utfallet av en process.

Reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse innefattar en avvägning mellan dessa olika intressen och det är viktigt att det råder en rimlig balans. En liknande avvägning ligger också bakom regleringen som gör det möjligt att avstå från att inleda förundersökning om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Med de höga krav på kvalitet, rättssäkerhet och effektivitet som måste

ställas på brottsbekämpningen följer ett behov att överväga om de regler som de brottsbekämpande myndigheterna har att tillämpa är ändamålsenliga och anpassade efter rådande förhållanden. Det finns därför skäl att se över regelverket för förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning för att säkerställa att regelverket är effektivt och ändamålsenligt. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att regelverket ska ses över (bet. 2018/19:JuU12 punkt 16, rskr. 2018/19:169 och bet. 2020/21:JuU25 punkt 25, rskr. 2020/21:289).

Inom ramen för översynen bör utredaren bedöma vilka effekter förslagen om förändringar av strafflagstiftningen, som ska lämnas enligt de ursprungliga direktiven, kan förväntas ha för möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Den vanligaste grunden för sådana beslut är nämligen att en tidigare påföljd eller en förväntad påföljd för annat brott anses tillräcklig (s.k. konkurrensfall).

Utredaren ska därför

- analysera om regelverket för förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning är effektivt och ändamålsenligt,
- bedöma vilka effekter förslagen om förändringar av strafflagstiftningen får för möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, och
- vid behov lämna förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 20 januari 2023.

(Justitiedepartementet)

Utkast till förslag till författningsändringar avseende modell 1–4 i kapitel 7

Inledning

I vårt uppdrag har bl.a. ingått att ta fram olika modeller för hur en skärpt syn på flerfaldig brottslighet kan åstadkommas. I kapitel 7 har ett antal sådana modeller presenterats och diskuterats, varav vi har förordat den som beskrivs i avsnitt 7.7.6. De modeller som enligt vår mening inte i sin renodlade form bör läggas till grund för lagstiftning redovisas i avsnitt 7.7.2–7.7.5 (modell 1–4). I denna bilaga presenteras likväl ett utkast till hur var och en av dessa modeller skulle kunna uttryckas i författningstext.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Modell 1

Nuvarande lydelse

*Föreslagen lydelse enligt angiven
modell*

29 kap.

1 §¹

Straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller

¹ Senaste lydelse 2010:370.

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 av flera brott ska utgångspunkten vara det brott som har högst straffvärde. Om inte sambandet mellan brotten föranleder annat ska till straffvärdet av detta brott läggas hälften av straffvärdet av vart och ett av de två näst allvarligaste brotten samt därefter en efter hand minskande del av straffvärdet av de övriga brotten. Slutligen ska en skälighetsbedömning göras.

Tredje stycket gäller inte när böter används som gemensam påföljd.

Modell 2

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse enligt angiven modell

29 kap.

1 §²

Straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas 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 av flera brott ska utgångspunk-

² Senaste lydelse 2010:370.

ten vara det brott som har högst straffvärde. Om inte sambandet mellan brotten föranleder annat ska till straffvärdet av detta brott läggas en tredjedel av straffvärdet av vart och ett av de övriga brotten. Slutligen ska en skälighetsbedömning göras.

Tredje stycket gäller inte när böter används som gemensam påföljd.

Modell 3

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse enligt angiven modell

29 kap.

1 §³

Straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas 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 beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen *eller gärningarna sammantagna* 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 *en gärning* inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

³ Senaste lydelse 2010:370.

Modell 4*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse enligt angiven modell***29 kap.****1 §⁴**

Straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas 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 av flera brott ska straffvärdet av vart och ett av brotten läggas samman, om inte sambandet mellan brotten föranleder annat.

4 a §

Vid straffmätningen av flera brott ska rätten beakta om ett straff utmätt efter det sammanlagda straffvärdet av vart och ett av brotten skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till antalet brott och övriga omständigheter.

⁴ Senaste lydelse 2010:370.

STATISTIKLEVERANS

2022-11-24

Dnr O136/22

Er referens: Flerbrottsutredningen (Ju 2021:08)

Framtagen av: FoU/ERS/Brå



Sammanställning statistikleverans

1. Inledning

Brottsförebyggande rådet (Brå) har mottagit en beställning av statistik uppdelad i två delar från Flerbrottsutredningen (Ju 2021:11) som ligger under Justitiedepartementet.

Detta dokument har sammanställts av en medarbetare på Brås enhet för forskning och utveckling (FoU), som också har medverkat i utredningen som expert från Brå. Statistiken i dokumentet har tagits fram av Brås enhet för rättsstatistik (ERS) i samråd med FoU utifrån utredningens behov och önskemål.

Beställningen har utförts i två omgångar med senaste tillgänglig statistik vid sammanställandet, därför är resultaten uppdelade på två olika kalenderår, 2020 och 2021.

2. Underlaget till statistiken

Statistiken som presenteras i detta dokument har hämtats från Brås register för lagförda personer, uppgifterna omfattar delvis mer än s.k. periodmarkerade data i Brås register och det kan därför förekomma mindre avvikelser från statistiken som publicerats i den officiella statistiken¹.

Underlaget utgörs av uppgifter som registrerats i domstolarnas ärendehanteringssystem Vera, som har skickats till Brå på elektronisk väg via Polismyndighetens spridningssystem NYRI. Hos Brå görs alltid kontroller och korrigeringar samt kompletteringar av materialet innan det sammanställs till statistik.

3. Metod

Statistiken som presenteras i tabellerna bygger på tingsrättsdomar för ett antal brottstyper över perioden 2020–2021. Presenterat kalenderår utgår från beslutsdatum för tingsrättsdomarna. Ingen hänsyn har tagits till om beslutet

¹ Viss mindre skillnad kan förekomma i det fall myndigheterna som levererar uppgifter till Brås statistik, efter publicering av den officiella statistiken, skickat in rättelser som medför att beslut upphörsmarkerats i Brås databas.

vunnit laga kraft eller inte. Även strafföreläggande med påföljden dagsböter utfärdat av åklagaren redovisas i en av statistiktabellerna

Observera att lagföringsstatistiken kategoriseras i kalenderår efter beslutsdatum för lagföringsbeslutet. Det innebär att ett brott som begås ett år kan lagföras nästa år, vilket gör att förändringar i lagstiftning inte observeras utan en viss fördröjning i statistiken.

Vid presentation av brottstyp/brottskategori har huvudbrottet i tingsrättsdomen klassificerats till en brottstyp/brottskategori. Huvudbrottet i tingsrättsdomarna är brottet med det största teoretiska straffvärdet (det brott som kan ge det strängaste straffet enligt lagstiftningen). Om flera brott i lagföringsbeslutet har samma straffskala randomiseras ett av dessa brott till huvudbrott vid inläsning till Brås register, för att därefter permanent betraktas som huvudbrott.

Observera att i brottskategoriseringen inkluderas även försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra brott.

Som regel väljs den mest ingripande påföljden i lagföringsbeslutet som huvudpåföljd. I de beslut där referenser förekommer mellan brotten och påföljderna, väljs den påföljd som huvudbrottet lett till.

I tabell 1 redovisas antal domslut i tingsrätten avseende påföljder strängare än böter uppdelat på huvudbrott och antal brott i beslutet, år 2020.

Påföljder (huvudpåföljd) som inkluderas i tabellen (tabell 1) är fängelse, sluten ungdomsvård, rättspsykiatrisk vård, skyddstillsyn, villkorlig dom, ungdomsvård, ungdomstjänst och överlåtelse till vård enligt lagen om vård av missbrukare.

Exkluderade påföljder (huvudpåföljd) är böter, 30 kap. 6 § BrB / 29 kap. 6 § BrB tillämpad (Påföljdseftergift/Fri från påföljd på grund av allvarlig psykisk störning) och 34 kap. 1 § 1 p. BrB tillämpad (Om en person tidigare dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård för ett tidigare brott, kan domstolen förordna att den tidigare utdömda påföljden även ska avse det nya brottet).

4. Resultat

I tabell 1 redovisas antal domslut i tingsrätten avseende påföljder strängare än böter uppdelat på huvudbrott och antal brott i beslutet, år 2020.

I tabell 2 redovisas antal domslut i tingsrätten och strafförelägganden avseende påföljden dagsböter uppdelat på huvudbrott och antal brott i beslutet, år 2020.

I tabell 3 redovisas antal domslut i tingsrätten under kalenderår 2021, uppdelat på antal brott i beslutet.

I tabell 4 redovisas antal domslut i tingsrätten under kalenderår 2021, uppdelat på antal brott i beslutet samt huvudpåföljd.

I tabell 5 redovisas antal domslut i tingsrätten under kalenderår 2021 med huvudpåföljden fängelse eller livstidsfängelse, uppdelat på antal brott samt fängelsetidens längd.

Tabell 1: Domslut i tingsrätten avseende påföljder strängare än böter uppdelat på huvudbrott och antal brott i beslutet, år 2020.

Huvudbrott ^{2, 3}	Antal brott i lagföringsbeslutet ¹				
	1	2	3-5	6-9	10 eller fler
Mord	70	35	54	25	4
Misshandel	1 947	755	606	108	29
Grov misshandel	182	119	162	68	43
Olaga frihetsberövande	10	29	43	14	9
Olaga hot	201	119	103	26	8
Grovt olaga hot	28	32	64	20	11
Våldtäkt	163	51	56	21	9
Våldtäkt mot barn	56	28	42	14	14
Stöld	1 978	682	740	313	194
Grov stöld	172	92	155	88	82
Rån	240	189	261	103	71
Bedrägeri	119	57	126	86	130
Grovt bedrägeri	20	22	57	33	84
Häleri	193	101	101	43	37
Bokföringsbrott	217	111	83	.	.
Grovt bokföringsbrott	16	32	25	14	7
Skadegörelse	616	310	390	138	78
Våld eller hot mot tjänsteman	301	300	304	63	27
Övergrepp i rätts sak	34	37	90	50	20
Olovlig köring	377	141	148	68	44
Grovt rattfylleri	1 901	589	336	85	35
Narkotikabrott	1 496	874	975	372	269
Grovt narkotikabrott	179	117	104	23	16
Vapenbrott	43	40	55	9	8
Grovt vapenbrott	48	63	82	25	12
Smuggling	172	17	9	.	.
Narkotikasmuggling	81	36	23	.	.
Grov narkotikasmuggling	59	18	5	.	.

¹ Domar avseende påföljder strängare än böter (domslut i tingsrätten 2020).

² En person kan i ett och samma lagföringsbeslut förklaras skyldig till flera brott. Som huvudbrott väljs det brott i lagföringsbeslutet som har den strängaste straffskalan. Om två brott har samma straffskala, väljs slumpmässigt ett av brotten som huvudbrott.

³ Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, antiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra är inkluderade i respektive brott. Detta betyder att ett lagföringsbeslut med huvudbrottet stöld, kan vara stöld, medhjälp till stöld, försök till stöld osv.

. Celler som innehåller färre än 4 observationer redovisas inte i tabellen (undertrycks). Så kallade sekundärundertryckningar kan även förekomma (för att skydda primärundertryckningen).

Tabell 2: Domslut i tingsrätten och strafförelägganden avseende påföljden dagsböter uppdelat på huvudbrott och antal brott i beslutet, år 2020.

Huvudbrott ^{2, 3}	Antal brott i lagföringsbeslutet ¹				
	1	2	3-5	6-9	10 eller fler
Misshandel	501	81	29	.	.
Olaga hot	308	89	31	4	.
Ofredande	327	83	30	4	.
Ringa stöld	5 920	500	214	19	.
Våldsamt motstånd	525	119	40	.	.
Olovlig körning	8 570	1 302	744	112	12
Rattfylleri	2 383	336	67	.	.
Ringa narkotikabrott	14 798	3 679	1 522	103	18
Ringa narkotikasmuggling	701	9	6	.	.
Lag om förbud betr. knivar m.m.	1 510	538	231	14	.

¹ Domslut i tingsrätten och strafförelägganden avseende påföljden dagsböter, år 2020.

² En person kan i ett och samma lagföringsbeslut förklaras skyldig till flera brott. Som huvudbrott väljs det brott i lagföringsbeslutet som har den strängaste straffskalan. Om två brott har samma straffskala, väljs slumpmässigt ett av brotten som huvudbrott.

³ Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra är inkluderade i respektive brott. Detta betyder att ett lagföringsbeslut med huvudbrottet stöld, kan vara stöld, medhjälp till stöld, försök till stöld osv.

. Celler som innehåller färre än 4 observationer redovisas inte i tabellen (undertrycks). Så kallade sekundärundertryckningar kan även förekomma (för att skydda primärundertryckningen).

Tabell 3: Domslut i tingsrätten under kalenderår 2021, uppdelat på antal brott i beslutet.

	Antal brott i lagföringsbeslutet ¹				
	1	2	3-5	6-9	10 eller fler
Domslut i tingsrätten	45 653	13 949	10 406	2 704	1 869

¹ Domslut i tingsrätten kalenderår 2021.

Tabell 4: Domslut i tingsrätten under kalenderår 2021, uppdelat på antal brott i beslutet samt huvudpåföljd.

Huvudpåföljd ²	Antal brott i lagföringsbeslutet ¹				
	1	2	3-5	6-9	10 eller fler
Fängelse	4 724	2 373	2 964	1 142	849
Sluten ungdomsvård	20	16	14	.	.
Övriga ungdomspåföljder ³	1 608	779	605	99	26
Skyddstillsyn ⁴	1 916	1 198	1 662	653	403
Villkorlig dom ⁵	6 267	2 294	1 523	401	487
Böter	30 421	7 049	3 360	320	55
Övriga ⁶	118	56	90	48	37

¹ Domslut i tingsrätten kalenderår 2021.

² Inkluderar samtliga huvudpåföljder förutom när 34 kap. 1 § 1 p. tillämpas.

³ Inkluderar huvudpåföljderna ungdomsövervakning, ungdomsvård och ungdomstjänst.

⁴ Inkluderar huvudpåföljderna skyddstillsyn, skyddstillsyn med fängelse, skyddstillsyn med kontraktsvård och skyddstillsyn med samhällstjänst.

⁵ Inkluderar huvudpåföljderna villkorlig dom och villkorlig dom med samhällstjänst.

⁶ Inkluderar huvudpåföljderna rättspsykiatrisk vård, rättspsykiatrisk vård med utskrivningsprövning,

överlåtelse till vård enligt lagen om vård av missbrukare, och 30 kap. 6 § BrB / 29 kap. 6 § BrB tillämpad.

. Celler som innehåller färre än 4 observationer redovisas inte i tabellen (undertrycks). Så kallade sekundärundertryckningar kan även förekomma (för att skydda primärundertryckningen).

Tabell 5: Domslut i tingsrätten under kalenderår 2021 med huvudpåföljden fängelse eller livstidsfängelse, uppdelat på antal brott samt fängelsetidens längd.

Fängelsetidens längd (månader eller år.)	Antal brott i lagföringsbeslutet ¹				
	1	2	3-5	6-9	10 eller fler
Högst 1 månad	2 084	690	537	81	18
Mer än 1 högst 6 månader	1 226	757	1 122	474	303
Mer än 6 högst 12 månader	398	237	369	164	158
Mer än 1 högst 3 år	717	477	661	284	260
Mer än 3 högst 6 år	223	144	190	94	75
Mer än 6 högst 10 år	47	36	54	31	24
Mer än 10 högst 14 år	.	11	13	8	9
Mer än 14 år, ej livstid	19	9	7	.	.
Livstid	.	12	11	.	.

¹ Domslut i tingsrätten kalenderår 2021.

. Celler som innehåller färre än 4 observationer redovisas inte i tabellen (undertrycks). Så kallade sekundärundertryckningar kan även förekomma (för att skydda primärundertryckningen).

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]