

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk

BETÄNKANDE AV
GÅNGBROTTSUTREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:68

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk

Betänkande av Gängbrottsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:68

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

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

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 2021

ISBN 978-91-525-0188-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0189-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 11 juni 2020 att utse en särskild utredare för att överväga en rad straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk. I uppdraget ingick bl.a. att överväga och lämna förslag som innebär en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk, särskilt i fråga om brott med kopplingar till kriminella uppgörelser. Uppdraget omfattade även att överväga och lämna förslag som innebär en skärpt straffrättslig reaktion mot narkotikaförsäljning och mot dem som involverar unga i kriminalitet. I uppdraget ingick också att överväga och vid behov lämna förslag som innebär att det finns en presumtion för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk (dir. 2020:62).

Samma dag förordnades hovrättspresidenten Anders Perklev att vara särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 11 juni 2020 rättssakkunnige vid Justitiedepartementet Peter Munck och numera kansli-rådet vid Justitiedepartementet Eva-Lena Wahlin. Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. samma dag chefsåklagaren Aleksander Cronenberger, överåklagaren Astrid Eklund, advokaten Ghita Hadding Wiberg, chefsrådmannen Erica Hemtke, sektionschefen vid Kriminalvården Martin Lorentzon, polisintendenten Ulf Melander, docenten Erik Svensson och utredaren vid Brottsförebyggande rådet Lisa Westfelt.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 11 juni 2020 rådmannen Lars Swedenborg och hovrättsassessorerna Sara Vinnefors.

Genom tilläggsdirektiv den 25 februari 2021 förlängdes utredningstiden till den 11 augusti 2021 (dir. 2021:13).

Utredningen har antagit namnet Gångbrottsutredningen (Ju 2020:15).

Härmed överlämnas betänkandet *Skärpta straff mot brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68). Experterna och de sakkunniga har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form. Experten Ghita Hadding-Wiberg har avgett ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i augusti 2021

Anders Perklev

/Lars Swedenborg
Sara Vinnefors

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	29
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	31
1.3 Förslag till lag om ändring av narkotikastrafflagen (1968:64)	40
2 Uppdraget och dess genomförande	43
2.1 Utredningens uppdrag.....	43
2.2 Utredningsarbetet.....	43
2.3 Dispositionen av betänkandet.....	45
3 Allmän problembeskrivning	47
3.1 Inledning	47
3.2 Skjutningar, sprängningar och dödligt våld i den kriminella miljön	48
3.2.1 Det dödliga våldet har ökat på senare år	48
3.2.2 Brottsutveckling och strukturförändringar	48
3.2.3 Sammanfattning.....	51
3.3 Kriminella nätverk	52
3.3.1 Vad menas med kriminella nätverk?.....	52
3.3.2 Användningen av våld bland kriminella nätverk.....	60

3.3.3	En beskrivning av konflikterna och deras orsaker m.m.	62
3.3.4	Allmänt om brottsligheten inom ramen för kriminella nätverk	72
3.3.5	En närmare blick på brottsligheten i löst sammansatta kriminella nätverk i utsatta områden	74
3.4	Narkotikamarknaden i Sverige	80
3.4.1	Inledning.....	80
3.4.2	Kort om narkotikamarknadens omfattning	81
3.4.3	Narkotikamarknadens aktörer	83
3.4.4	Särskilt om narkotikaförsäljning på internet.....	86
3.5	Rekrytering och involvering av unga i kriminalitet	87
3.5.1	Inledning – utredningens uppdrag	87
3.5.2	Allmänt om rekrytering.....	88
3.5.3	Risikfaktorer och gradvis inblandning i kriminalitet i utsatta områden	89
3.5.4	Närmare om de ungas roll	93
3.5.5	Sammanfattning och slutord	95
4	Tidigare överväganden och pågående lagstiftningsärenden.....	97
4.1	Bakgrund.....	97
4.2	Vidtagna åtgärder.....	98
4.2.1	Prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. och prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott	98
4.2.2	Prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet	98
4.2.3	Prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott	99
4.2.4	Lagändringar avseende vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor under 2017, 2018 och 2020.....	99

4.2.5	Prop. 2016/17:131 Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott samt prop. 2020/21:52 Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet.....	101
4.2.6	Prop. 2018/19:155 Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning.....	101
4.2.7	Åtgärder mot penningtvätt m.m.	102
4.2.8	Prop. 2018/19:132 Ett starkare skydd för välfärdssystemen.....	103
4.2.9	Prop. 2018/19:138 Straffet för mord.....	103
4.2.10	Prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning	104
4.2.11	Prop. 2018/19:77 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2020/21:18 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder samt prop. 2020/21:85 Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda. ..	105
4.3	Pågående lagstiftningsärenden	106
4.3.1	2021 års lagrådsremiss Slopade straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet	106
4.3.2	SOU 2020:57 Ett särskilt hedersbrott	106
4.3.3	Ds 2020:23 En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål.....	107
4.3.4	SOU 2021:35 En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring.....	108
4.3.5	Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott (dir. 2019:103 och 2021:41).....	108
4.3.6	Effektiva möjligheter att ta brottsvinster från kriminella – en översyn av lagstiftningen om förverkande (dir. 2020:66).....	109
4.3.7	Möjligheten att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller områden.....	109

5	Nordisk utblick.....	111
5.1	Inledning.....	111
5.2	Danmark.....	112
5.2.1	Lagstiftning av relevans för brott i kriminella nätverk.....	112
5.2.2	Unga personers inblandning i brottslighet.....	117
5.3	Finland.....	118
5.3.1	Lagstiftning av relevans för frågor om kriminella nätverk.....	118
5.3.2	Unga personers inblandning i brottslighet.....	121
5.4	Norge.....	122
5.4.1	Lagstiftning av relevans för frågor om kriminella nätverk.....	122
5.4.2	Unga personers inblandning i brottslighet.....	124
6	Straffteoretiska utgångspunkter.....	125
6.1	Inledning.....	125
6.2	Allmänt om straff.....	125
6.2.1	Straff.....	125
6.2.2	Straffets funktion.....	126
6.2.3	Straffets negativa effekter.....	128
6.2.4	Principerna om proportionalitet och ekvivalens.....	129
6.3	Utformning av straffskalor.....	129
6.3.1	Proportionalitet och ekvivalens.....	129
6.3.2	Straffnivåer.....	131
6.3.3	Överlappning av straffskalor.....	133
6.3.4	Straffskalans påverkan på straffprocessen.....	134
6.4	Straffmätning och påföljdsval.....	136
6.4.1	Straffmätning.....	136
6.4.2	Återfall i brott.....	139
6.4.3	Försvårande omständigheter.....	139
6.4.4	Förmildrande omständigheter.....	141
6.4.5	Något om billighetsskäl.....	142

6.4.6	Beaktande av ungdom	143
6.4.7	Påföljdsvalet	144
6.5	Om gradindelning av brott och kvalifikationsgrunder.....	150
6.5.1	Gradindelning av brott.....	150
6.5.2	Om kvalifikationsgrunder.....	151
6.6	Allmänna utgångspunkter vid övervägande om straffskärpning	153
6.6.1	Proportionalitet och ekvivalens.....	153
6.6.2	Översyn av straffskalor	156
7	Avgränsning och allmän inriktning.....	157
7.1	Inledning	157
7.2	Begreppet kriminella nätverk	157
7.3	Behovet av lagändringar på straffrättens område.....	159
7.4	Brottslighet som innefattar våld och hot samt narkotikabrottslighet	160
7.4.1	Bland vinningsbrottsligheten är det narkotikabrottsligheten som är central.....	160
7.4.2	Brottslighet som består i, eller innefattar, hot och våld är av stor betydelse	160
7.4.3	Annan vinningsorienterad brottslighet kommer inte att behandlas.....	161
7.4.4	Inte heller straffbestämmelser avseende vapenbrott, brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor samt övergrepp i rättssak kommer att behandlas	162
7.5	Övrigt angående vår inriktning.....	162
7.6	Även annat arbete är av betydelse.....	164
8	Våldsbrott, brott mot frihet och frid m.m.....	165
8.1	Inledning	165

8.2	Den nuvarande ordningen.....	165
8.2.1	Bakgrund.....	165
8.2.2	Den särskilda straffskärpningsgrunden för brott i organiserad form.....	166
8.2.3	Kvalifikationsgrunder för grova brott	168
8.2.4	Straffansvaret för underlåtenhet att förhindra brott i sammanslutningar.....	169
8.3	En skärpt straffrättslig reglering mot brottslighet innebärande hot och våld m.m. i kriminella nätverk	171
8.3.1	Det bakomliggande reformbehovet	171
8.3.2	Åtgärdernas närmare inriktning	172
8.4	Strängare straffskalor	173
8.4.1	Skärpta straffskalor som ett sätt att åstadkomma en höjd straffnivå	173
8.4.2	Vilka brottstyper bör omfattas?.....	174
8.4.3	Inledande utgångspunkter för hur straffskalorna ska skärpas	175
8.4.4	Straffskalorna för grov misshandel och synnerligen grov misshandel	177
8.4.5	Straffskalan för grovt olaga tvång	181
8.4.6	Straffskalan för olaga hot och grovt olaga hot	183
8.4.7	Straffskalorna för rån och grovt rån samt vissa andra frågor	186
8.4.8	Straffskalan för utpressning och grov utpressning	197
8.5	Utvidgade eller nya kvalifikationsgrunder	200
8.5.1	Inledning.....	200
8.5.2	Kvalifikationsgrunder bör införas för grov allmänfarlig ödeläggelse	201
8.5.3	Kvalifikationsgrunderna för övriga brott som omfattas av övervägandena bör inte ändras	209
8.6	Nya straffskärpningsgrunder för att betona brottslighetens allvar	219
8.6.1	Inledning.....	219
8.6.2	Den särskilda straffskärpningsgrunden avseende brottslighet i organiserad form bör inte ändras.....	219

8.6.3	Det bör särskilt beaktas att ett numerärt överläge har utnyttjats.....	221
8.6.4	En ny typ av straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella	224
8.6.5	Det bör vara möjligt att tillämpa en förhöjd straffskala när någon döms enligt 29 kap. 2 a § brottsbalken	237
9	Unga som involveras i kriminalitet	241
9.1	Inledning	241
9.2	Den nuvarande ordningen	241
9.2.1	Bakgrund	241
9.2.2	Straffansvar för brott begångna av eller tillsammans med unga	242
9.2.3	Den särskilda straffskärpningsgrunden avseende missbruk av ungdom	242
9.2.4	Utnyttjande av unga i brottslighet	243
9.2.5	Föräldrars m.fl. skyldighet att förhindra brott....	244
9.3	En skärpt straffrättslig reaktion mot att involvera unga i kriminalitet	246
9.3.1	Inledning	246
9.3.2	Straffansvaret för att utnyttja och involvera unga i brottslighet bör skärpas	246
9.3.3	Straffansvaret för människoexploatering bör även omfatta exploatering i brottslig verksamhet	250
9.3.4	En särskild straffbestämmelse avseende involvering av unga i brottslig verksamhet	260
9.3.5	Den särskilda straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 5 brottsbalken bör inte ändras	270
10	Narkotikabrotten	273
10.1	Inledning	273

10.2	Gällande ordning	274
10.2.1	Inledning.....	274
10.2.2	Gällande rätt	274
10.2.3	Praxisomläggningen i narkotikamål år 2011.....	280
10.2.4	Förarbetena till 2016 års lagändring.....	284
10.3	Praxis i narkotikamål efter 2016 avseende synnerligen grova brott	293
10.3.1	Inledning.....	293
10.3.2	Högsta domstolens praxis avseende synnerligen grova brott.....	294
10.3.3	Avgöranden från hovrätterna	301
10.3.4	Drogpraxisgruppens reflektioner över praxisutvecklingen efter 2016 i fråga om grova och synnerligen grova narkotikabrott.....	309
10.4	Något om straffmätning i narkotikamål efter praxisomläggningen i fråga om mindre allvarlig brottslighet.....	312
10.4.1	Gränsdragningen mellan ringa brott, brott av normalgraden och grovt brott	312
10.4.2	Påföljdsval.....	314
10.5	Kriminalstatistik	316
10.5.1	Inledning.....	316
10.5.2	Antal lagföringar	320
10.5.3	Straffmassa.....	322
10.5.4	Genomsnittligt antal utdömda fängelsemånader	325
10.5.5	Straffnivåer för narkotikabrott och narkotikasmuggling.....	331
10.5.6	Kriminalvårdens statistik	340
10.6	Överväganden och förslag	343
10.6.1	2016 års lagändring har haft avsedd effekt	343
10.6.2	En särskild straffskala bör införas för narkotikabrott som innefattar försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas.....	349

10.6.3	Det finns inte skäl att ändra kvalifikationsgrunderna för de grova och synnerligen grova narkotikabrotten	368
10.6.4	De osjälvständiga brottsformerna avseende innehav och annan befattning med narkotika än bruk ska kriminaliseras	369
11	Återfall i brott	375
11.1	Inledning	375
11.2	Nuvarande ordning	375
11.2.1	Inledning	375
11.2.2	Återfall och påföljdsval	376
11.2.3	Förverkande av villkorligt medgiven frihet.....	378
11.2.4	Straffmätningen vid återfall	380
11.3	Bakgrunden till 29 kap. 4 § brottsbalken och 2010 års lagändring	383
11.3.1	1989 års påföljdsreform.....	383
11.3.2	Straffnivåutredningens förslag.....	384
11.3.3	2010 års lagändring	388
11.4	Överväganden och förslag.....	390
11.4.1	Den nuvarande regleringen om återfall i 29 kap. 4 § brottsbalken bör ändras	390
11.4.2	Återfall i brott ska vid straffmätningen beaktas i större utsträckning än i dag.....	399
12	Häktning	407
12.1	Inledning	407
12.2	Om häktning	407
12.2.1	Inledning	407
12.2.2	Något om häktning och den enskildes fri- och rättigheter	408
12.2.3	Generella förutsättningar för häktning	410
12.2.4	Unga lagöverträdare och häktning	415
12.2.5	Nya regler om tidsgränser för häktning.....	416
12.2.6	Restriktioner i bevissäkrande syfte.....	418
12.2.7	Häktning efter huvudförhandling och dom	420

12.3	Statistik över antal häktade	420
12.4	Överväganden och förslag	422
12.4.1	Inledande utgångspunkter	422
12.4.2	Presumtionsregeln ska tillämpas på brott med minimistraff om ett år och sex månader	422
12.4.3	Förbrott och presumtionsregeln	430
13	Förslagets sammantagna effekter för brottsbekämpningen	433
13.1	Inledning	433
13.2	Sammantagen bedömning och vissa övergripande konstateranden	433
13.3	Höjda straffnivåer.....	435
13.3.1	Skärpta straff för enskilda brottstyper.....	435
13.3.2	Kriminaliseringen avseende exploatering och involvering av unga i brottslig verksamhet bidrar också till en höjd straffnivå.....	438
13.3.3	Straffskärpningsgrunder som gäller för flera brottstyper.....	439
13.3.4	Återfall.....	440
13.3.5	Förslagen bör ses sammantagna	440
13.3.6	Straffen skärps också för unga lagöverträdare.....	441
13.4	Tvångsmedel, andra processuella bestämmelser samt vissa övriga följder	445
13.4.1	Bakgrund.....	445
13.4.2	Tvångsmedel m.m.	446
13.4.3	Något om andra processuella bestämmelser i rättegångsbalken.....	448
13.4.4	Preskription.....	449
13.4.5	Vissa övriga följder.....	450
14	Konsekvensanalys	453
14.1	Inledning	453

14.2	Ekonomiska konsekvenser	454
14.2.1	Inledning	454
14.2.2	Kostnader för Kriminalvården.....	456
14.2.3	Särskilt om ungdomspåföljder.....	469
14.2.4	Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, och domstolarna	470
14.2.5	Finansiering	473
14.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	475
14.4	Andra konsekvenser som anges i kommittéförordningen.....	476
15	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	477
15.1	Ikraftträdande	477
15.2	Övergångsbestämmelser.....	477
16	Författningskommentar	479
16.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	479
16.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	480
16.3	Förslaget till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)	505
	Särskilt yttrande	509
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:62	511
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:13	527

Sammanfattning

Förslagen i korthet

Våra förslag i detta betänkande innebär i korthet följande:

- Straffen för grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, rån, utpressning respektive grov utpressning skärps.
- Kvalifikationsgrunder införs för grov allmänfarlig ödeläggelse.
- Vid bedömningen av ett brotts straffvärde ska det särskilt beaktas om ett numerärt överläge utnyttjats.
- Det ska vid bedömningen av straffvärdet anses synnerligen försvarande om ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person har innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen och begåtts på allmän eller liknande plats. Detsamma ska gälla om angreppet haft bakgrund i en konflikt mellan grupper i vilken skjutvapen eller sprängämnen använts, eller varit ägnat att framkalla en konflikt av sådant slag.
- Straffbestämmelsen avseende människoexploatering utvidgas till att omfatta utnyttjade av någon i brottslig verksamhet.
- En ny straffbestämmelse införs som kriminaliserar att involvera personer under 18 år i brottslig verksamhet.
- Straffet skärps för försäljning av narkotika och för befatning med narkotika som är avsedd att säljas.
- Beställning av narkotika för eget bruk kriminaliseras såsom försöksbrott.
- En presumtion för häktning ska gälla vid misstanke om brott med ett minimistraff om fängelse i ett år och sex månader i stället för som i dag två års fängelse.

- Återfall i brott ska i ökad utsträckning leda till strängare straff.

Uppdraget

Vi har fått i uppdrag att överväga en rad straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk. I uppdraget ingår att överväga och lämna förslag till lagändringar som innebär en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk, särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgörelser. Uppdraget omfattar också att lämna förslag om en skärpt straffrättslig reaktion mot narkotikaförsäljning respektive mot dem som involverar unga i kriminalitet. Vidare omfattar uppdraget att överväga och vid behov lämna förslag som innebär att det finns en presumtion för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk. Enligt uppdraget har vi möjlighet att ta upp även andra frågor som tar sikte på brottslighet med anknytning till kriminella nätverk. Syftet med uppdraget är att säkerställa att det straffrättsliga regelverket är effektivt och att det återspeglar allvaret i brottslighet med koppling till kriminella nätverk.

Problembild och inriktning

Det är svårt att ge en enhetlig beskrivning av de kriminella nätverken i Sverige. Strukturen och graden av organisation i kriminella nätverk varierar. Detsamma gäller de brott som begås inom och av personer verksamma i sådana nätverk. Vi har därför utgått från en bred innebörd av begreppet och inte funnit det ändamålsenligt att skapa en legaldefinition av det. Detta innebär att våra förslag tar sikte på de brottsliga gärningarna som sådana och inte på gärningspersonens tillhörighet till en viss typ av nätverk.

Antalet skjutningar och sprängningar samt det dödliga våldet ligger på en högre nivå än tidigare år. Av det totala dödliga våldet har den andel som begås med skjutvapen nästan fördubblats, samtidigt som annat dödligt våld i samhället minskat. Detta beror på att konflikter mellan kriminella blivit vanligare som bakomliggande orsak. I vårt arbete har vi utgått från vad vi har erfarit om brottsligheten i de kriminella nätverk som främst drivit den beskrivna våldsutvecklingen, dvs. i regel löst sammansatta nätverk som finns i utsatta om-

råden. Mot denna bakgrund kan problembilden sammanfattas enligt följande.

- Uppgörelser mellan och inom de kriminella nätverken leder till mycket allvarliga våldsgärningar.
- Uppgörelserna sker ofta på allmän plats, vilket innebär att utomstående kan drabbas.
- Vårdshandlingar skapar ett våldskapital grundat på rädsla som kan utnyttjas för att begå brott.
- Samverkan i kriminella nätverk gör det möjligt att begå brott i större omfattning och att undgå lagföring.
- Tystnadskultur och intern lojalitet i den kriminella miljön gör att brott blir svåra att klara upp och brottsligheten i de kriminella nätverken kan bidra till en negativ påverkan i lokalsamhället och till utvecklandet av parallella samhällsstrukturer, där rättsväsendet och andra myndigheten hålls utanför.
- Inkomster från brottsligheten i den kriminella miljön används för en kriminell livsstil som skapar osunda förebilder och generar ytterligare brottslighet.
- Unga människor lockas till och utnyttjas i de kriminella nätverkens brottslighet vilket leder till nyrekrytering av kriminella.
- Främst våldsbrottsligheten men också annan brottslighet såsom narkotikabrottslighet skapar, inte minst genom sin koppling till våldsanvändning, stor otrygghet i bl.a. utsatta områden.
- Brottsligheten i de kriminella nätverken upprätthåller utbudet av och tillgången till narkotika i de utsatta områdena och på andra platser.

Våra överväganden har inriktats på den straffrättsliga lagstiftning som vi bedömer vara mest central i förhållande till denna övergripande problembild. Vårt arbete har utifrån detta inriktats mot brottslighet som avser narkotika och brottslighet som i huvudsak består i eller innefattar våld eller hot.

Utgångspunkten för våra överväganden kring utformningen av olika straffbestämmelser är att straffskalan för respektive brottstyp ska spegla brottets allvar med beaktande av samhällsutvecklingen. Vi

har inte grundat våra överväganden på vilka effekter på brottsligheten som en viss högre straffnivå kan tänkas få, eftersom det saknas erfarenhetsmässigt stöd för att göra sådana bedömningar. I stället har vi eftersträvat att det ska föreligga proportionalitet och ekvivalens inom straffsystemet, så att allvarigare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott och att lika allvarliga brott straffas lika strängt.

Våra förslag

Våldsbrott, brott mot frihet och frid m.m.

Utgångspunkter för våra förslag

Vi har identifierat en rad allvarliga brott, som i huvudsak innefattar våld och hot, som typiska eller vanligt förekommande för den kategori av kriminella nätverk som är av särskilt intresse för vårt arbete.

Det är denna typ av brottslighet som våra förslag är inriktade på. Andra områden inom straffrätten, som visserligen också är av betydelse i sammanhanget, men som nyligen setts över eller där utredningsarbete pågått parallellt, har lämnats utanför. Detta gäller bl.a. vapenbrott och övergrepp i rättssak.

Straffskalan för grovt olaga tvång skärps

Kriminella nätverk utövar inte bara utpressning, utan även illegal indrivning förenad med våld och hot som avser verkliga skuldförhållanden. Ofta kan det därför framstå som en tillfällighet om en gärning blir att betrakta som olaga tvång eller utpressning. Vi föreslår därför att minimistraffet för grovt olaga tvång höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

Straffskalorna för olaga hot och grovt olaga hot skärps

I likhet med olaga tvång kan olaga hot ingå som ett led i bl.a. utpressning. Hot är centrala för de våldsamma nätverkens sätt att fungera och upprätthålla sin makt. En skärpning av straffskalan framstår som motiverad för att få till stånd en strängare reglering mot sådan

brottslighet. Vi föreslår därför att minimistraflet för grovt olaga hot höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Vi föreslår även att straffmaximum för olaga hot som inte är grovt höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år.

Straffskalan för rån skärps och straffbestämmelsen utvidgas till att omfatta rån av betalningsverktyg

Rån brottets anknytning till kriminella nätverk ligger främst i att det är ett s.k. strategiskt brott, dvs. en indikation på fortsatt kriminalitet när det begås av unga personer i gängmiljön. Det kan även konstateras att personrånen har ökat och inte sällan sker i grupp. Offren är ofta unga. Att bli utlämnad åt en grupp av personer vid ett rån innebär en mycket allvarlig kränkning av brottsoffrets integritet, i synnerhet i de fall gärningen också i övrigt har förnedrande inslag. Vi föreslår därför att minimistraflet för rån ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader.

Under senare år har kontanter minskat i betydelse som betalningsmedel och ersatts av betalningsverktyg såsom bankkort och digitala betalningsapplikationer. Det är otillfredsställande att den som tvingar till sig en mindre summa kontanter kan dömas för rån, medan den som t.ex. tillgriper ett kreditkort och dessutom tilltvingar sig koden till detta ibland måste dömas enligt mindre stränga straffbestämmelser. Vi föreslår därför att olovligt införskaffande av betalningsverktyg genom s.k. råntvång ska omfattas av straffbestämmelsen för rån.

Straffskalorna för utpressning och grov utpressning skärps

Utpressning synes ha utvecklats till en viktig inkomstkälla för många kriminella nätverk och delvis ersatt annan grov brottslighet som t.ex. grova rån. Straffskalan för grov utpressning börjar för närvarande långt under den för grovt rån. Utpressning under sådana former som omfattas av grovt brott kan vara mycket drabbande för brottsoffret, framför allt när det utövas av personer med ett stort våldskapital. Vi föreslår därför att straffskalan för grov utpressning höjs från fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år till fängelse i lägst två

och högst åtta år. Vi föreslår även att maximistraffet för utpressning av normalgraden höjs från fängelse i två år till tre års fängelse.

Kvalifikationsgrunder för grov allmänfarlig ödeläggelse införs

Brott inom ramen för kriminella nätverk begås inte sällan under omständigheter som är försvårande. Ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag är att i lagtexten införa kvalifikationsgrunder för grovt brott.

Vi föreslår därför att det vid bedömningen av om en allmänfarlig ödeläggelse utgör grovt brott särskilt ska beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse. Vi föreslår även att det särskilt ska beaktas om gärningen varit av särskilt farlig eller allvarlig art. Dessa omständigheter svarar väl mot de allvarliga sprängningar som förknippas med kriminella nätverk. Sådana sprängningar utförs t.ex. inte sällan helt likgiltigt på allmän plats och kan medföra att fara för flera människor förelegat. Gärningarna kan även vara särskilt farliga eller allvarliga genom att de t.ex. riktas mot rättsväsendet eller är ägnade att skrämja ett mycket stort antal människor och därigenom på ett påtagligt sätt påverka tryggheten i samhället.

Vi föreslår också att brottet ges en egen brottsbeteckning, vilket är brukligt för grova brott.

Straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 3 brottsbalken utvidgas till att omfatta den som utnyttjat ett numerärt överläge

Brott i kriminella nätverk sker ofta i samverkan mellan flera gärningspersoner. Ett sådant tillvägagångssätt ökar brottsoffrets utsatt-
het, inte minst när gruppen också besitter ett våldskapital. Att flera personer utnyttjar sitt numerära överläge för att angripa en enskild eller ett färre antal personer innebär typiskt sett att förövarna framkallar en sådan utsatt situation hos brottsoffret som avses i den nuvarande lydelsen av 29 kap. 2 § 3 brottsbalken. Det kan dock ifrågasättas om detta framgår med tillräcklig tydlighet av punktens ordalydelse eller av dess tillämpning i rättspraxis. Vi föreslår därför att det av bestämmelsen ska framgå att det är försvårande om den

tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge, eller annars utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig.

Våldsamma konflikter i den kriminella miljön ska träffas av en ny straffskärpningsgrund med kraftig verkan

Brottslighet i form av våldsamma kriminella uppgörelser där skjutningar och sprängningar förekommer är mycket allvarlig. Vi föreslår därför att en ny sorts straffskärpningsgrund införs med avseende på allvarigare våldsanvändning och hot i två situationer.

För det första avser bestämmelsen brottslighet som innefattar skjutningar eller sprängningar på gator, torg och liknande platser. Sådana gärningar medför typiskt sett risker för utomstående och bidrar till allmän otrygghet. För det andra avses brottslighet som ingår i en konflikt mellan grupper där skjutningar eller sprängningar förekommer eller som typiskt sett riskerar att framkalla en sådan konflikt. Sådana skjutningar och sprängningar som förekommer i kriminella uppgörelser är ofta en reaktion på ett tidigare angrepp och gärningarna riskerar att leda till allvarliga våldspiraler.

Således ska det enligt en ny 2 a § i 29 kap. brottsbalken anses som synnerligen försvårande om ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person

1. har innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat likvärdigt ämne och begåtts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats,
2. haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sådana ämnen som avses i 1 använts, eller
3. varit ägnat att framkalla en konflikt av sådant slag som avses i 2.

Syftet med bestämmelsen är en kraftigt förhöjd straffskärpning för brott som faller inom bestämmelsens tillämpningsområde. Vi föreslår därför att det i en ny 3 a § i 26 kap. brottsbalken föreskrivs att den tillämpliga straffskalan för brottet får överskridas när straffskärpningsbestämmelsen tillämpas. I sådana situationer ska den tillämpliga straffskalan få överskridas med upp till fyra år. Liksom i dag ska dock gälla att ett tidsbestämt fängelsestraff inte ska kunna vara längre än 18 år.

Unga som involveras i kriminalitet

Straffansvaret för människoexploatering utvidgas till att omfatta exploatering i brottslig verksamhet

När någon involverar en ung person i kriminalitet kan det syfta till att den unge ska användas i verksamheten hos ett kriminellt nätverk. Unga används bl.a. för att tjäna pengar åt andra genom försäljning av narkotika och får då stå sådana risker, inklusive hot om lagföring, som mer tongivande kriminella vill undvika. Inte sällan kan unga vara under press att börja eller fortsätta begå brott i sammanhang där den övergripande kontrollen över brottsligheten utövas av någon annan.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det föreligger ett behov av ett starkare straffrättsligt skydd mot utnyttjandet av unga i olika slags brottslighet. Vi föreslår därför att straffbestämmelsen avseende människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken utvidgas till att omfatta exploatering i brottslig verksamhet. Detta ska inte gälla endast i förhållande till barn eftersom även personer över 18 år kan bli föremål för sådan exploatering.

När det gäller exploatering av vuxna ska det för straffansvar krävas att gärningen skett genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Avser exploateringen ett barn ska gärningspersonen kunna dömas till ansvar även om några sådana medel inte har använts.

En straffbestämmelse om främjande av ungdomsbrottslighet införs

Det saknas en straffrättslig reglering som primärt avser det allmänna intresset av att unga personer inte dras in i kriminalitet. Unga kan involveras i brottslig verksamhet på många olika sätt. Ofta är det inte fråga om mer formaliserad rekrytering i form av värvning av medlemmar till kriminella grupper. Många gånger handlar det i stället om åtgärder av mer allmän natur som även de bidrar till att unga görs delaktiga i brottslig verksamhet som någon annan styr över.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det införs en ny straffbestämmelse avseende *främjande av ungdomsbrottslighet*. Den som för brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar brottsverktyg till eller instruerar någon som inte har fyllt 18 år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i sådan verk-

samhet ska kunna dömas till fängelse i högst fyra år. Detta ska gälla även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den unge inte fyllt 18 år.

För att undvika orimliga resultat i fall där unga personer gemensamt tar initiativ till att begå brott tillsammans ska det dock inte dömas till ansvar om det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet vore uppenbart opåkallat.

Ansvar enligt bestämmelsen ska kunna komma i fråga främst när förutsättningarna för att döma för människoexploatering inte är uppfyllda. Det ska dock inte finns något hinder mot att för samma gärning döma både för främjande av ungdomsbrottslighet och för medverkan i den brottslighet som har främjats.

Narkotikabrotten

En särskild straffskala införs för narkotikabrott som innefattar försäljning eller annan befattning med narkotika avsedd att säljas

När det gäller den vinningsdrivande brottslighet som förekommer i kriminella nätverk är det tydligt att narkotikabrottslighet intar en särställning. En strängare syn på narkotikaförsäljning är motiverad utifrån att den bidrar till stora inkomster för de kriminella nätverken och leder till att unga involveras i dessa nätverk. Brottsligheten bidrar även till otrygghet och en ökad våldsnivå i lokalsamhället. Vi föreslår därför att försäljning av och annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas ska bestraffas strängare än annan befattning med samma sort och mängd narkotika. Enligt vårt förslag ska en särskild straffskala införas för narkotikabrott av normalgraden som består i sådana gärningar. Straffskalan föreslås uppgå till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

De osjälvständiga brottsformerna avseende innehav och annan befattning med narkotika förutom bruk ska kriminaliseras

Handeln med narkotika över internet har ökat i omfattning under senare år. Det är därför angeläget att det straffbara området är utformat så att det träffar alla straffvärda handlingar med anknytning

till sådan handel. I dag är försök till innehav för eget bruk inte kriminaliserat. En person som t.ex. gör en beställning av narkotika via internet eller sociala medier men som sedan inte får narkotikan i sin besittning kan i dag inte dömas för brott om gärningen syftar till innehav eller annan befattning som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen. Att det beskrivna förfarandet inte är kriminaliserat medför svårigheter för Polismyndigheten att ingripa mot narkotikaförsäljning. Vi föreslår därför att försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden respektive försök och förberedelse till ringa narkotikabrott beträffande innehav och annan befattning med narkotika ska kriminaliseras, med undantag för faktiskt bruk av narkotika.

Återfall i brott

Den tilltalades tidigare brottslighet kan enligt nuvarande lagstiftning få betydelse i tre hänseenden. För det första kan återfallet leda till att den tilltalade döms till en mer ingripande påföljd. Om det nya brottet begåtts under prøvotid efter villkorlig frigivning från ett fängelsestraff, innebär återfallet som regel att den villkorligt medgivna friheten ska förklaras förverkad. Slutligen kan, om inte återfallet beaktas genom påföljdsvalet eller tillräckligt genom sådant förverkande, ett strängare bötes- eller fängelsestraff än vad som annars hade blivit aktuellt dömas ut enligt 29 kap. 4 § brottsbalken.

Vi föreslår att förutsättningarna för återfallsskärpning ska utvidgas. Om den tilltalade vid upprepade tillfällen har dömts för brott, eller om brottet utgör återfall i särskilt allvarlig brottslighet, ska återfallsskärpning som huvudregel ske oberoende av om villkorligt medgiven frihet från ett tidigare straff förklaras förverkad eller inte.

Utgångspunkten är alltså att straffet alltid ska bli strängare i dessa situationer. Hänsyn ska dock tas till den tid som har förflutit mellan brotten, så att återfallet beaktas i större utsträckning om det har ägt rum kort tid efter det senaste brottet, samt till om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Häktning

Om det för ett brott inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år föreligger det enligt 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken en presumtion för häktning, vilket innebär att häktning ska ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Vårt förslag om ett höjt minimistraff för grov utpressning medför att denna brottstyp omfattas av den nuvarande presumtionsregeln. Vi föreslår därutöver att gränsen för när regeln ska tillämpas sänks så att den blir gällande från minimistraff på fängelse i ett år och sex månader. En sådan sänkning träffar grov misshandel, men även rån utifrån vårt förslag om ett höjt minimistraff för detta brott.

Att dessa brott omfattas av presumtionsregeln kan komma att underlätta bekämpningen av brott i kriminella nätverk. Några övriga brott träffas inte.

Effekterna av våra förslag

Våra förslag avser en rad olika gärningar och innefattar en betydande bredd. De ska dessutom ses som komplement till varandra och inte betraktas var för sig. Straffskärpningarna är sådana att de ofta kan vara samtidigt tillämpliga beträffande en och samma gärning. I sådana fall kan effekten bli mycket kraftig. Förslagen sammantagna innebär alltså betydande skärpningar av straffen för brott som vi har kunnat identifiera som vanliga i kriminella nätverk. Skärpningarna kommer bl.a. att leda till fler och längre fängelsestraff, men även en viss möjlighet till att använda hemliga tvångsmedel och häktning i större utsträckning än i dag.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Våra förslag syftar till att det ska dömas ut längre och i viss mån även fler fängelsestraff än i dag, vilket leder till ökade kostnader för Kriminalvården med knappt 600 miljoner kronor per år. Förslagen förväntas inte innebära några kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller domstolarna som inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

De föreslagna förändringarna kan däremot 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 Kriminalvårdens tidigare aviserade behov av anstalts- och häktesplatser.

Ikraftträdande

Vi bedömer att de nya bestämmelserna kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2023. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 1 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

1 §¹

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,

2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller

3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *två* år, *skall* häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas.

Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *ett* år *och sex månader*, *ska* häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas.

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

¹ Senaste lydelse 1989:650.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 1 b, 4 och 5 §§, 8 kap. 5 §, 9 kap. 4 §, 13 kap. 3 och 12 §§, 26 kap. 1 § och 29 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 16 kap. 5 a §, 26 kap. 3 a § och 29 kap. 2 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 b §²

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor *eller* tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor, tiggeri *eller brottlig verksamhet*, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

² Senaste lydelse 2018:601.

4§³

Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för olaga tvång till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga tvång till fängelse i lägst *nio månader* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

5§⁴

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst *ett* år.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst *nio månader* och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst *två* år.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst *ett* och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

³ Senaste lydelse 2017:332.

⁴ Senaste lydelse 2018:1745.

1. om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller

2. om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

8 kap.

5 §⁵

Den som *stjäl medelst* våld å person eller *medelst* hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara *eller, sedan han begått stöld och anträffats på bar gärning, sätter sig med sådant våld eller hot till motvärn mot den som vill återtaga det tillgripna, dömes för rån* till fängelse, lägst ett och högst sex år. *Detsamma skall gälla om någon med sådant våld eller hot tvingar annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är. Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.*

Är *förfarande* som avses i första stycket med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt av mindre all-

Den som *genom* våld å person eller *genom* hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara,

1. *begår stöld,*

2. *olovligen införskaffar ett betalningsverktyg som avses i 9 kap. 3 c § andra stycket, eller*

3. *tvingar annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är,*

döms för *rån* till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år.

För rån döms också den som, sedan han eller hon begått stöld och anträffats på bar gärning, sätter sig till motvärn med sådant våld eller hot som avses i första stycket mot den som vill återta det tillgripna.

Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Är *en gärning* som avses i första till tredje styckena med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt av

⁵ Senaste lydelse 1975:1395.

varlig art, *dömes dock ej* för rån utan för annat brott som *förfarandet* innefattar.

mindre allvarlig art, *döms dock inte* för rån utan för annat brott som *gärningen* innefattar.

9 kap.

4 §⁶

Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för *utpressning* till fängelse i högst *två* år. Om brottet är ringa, döms för *ringa utpressning* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för *grov utpressning* till fängelse i lägst *ett år och sex månader* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för *utpressning* till fängelse i högst *tre* år. Om brottet är ringa, döms för *ringa utpressning* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för *grov utpressning* till fängelse i lägst *två* och högst *åtta* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

13 kap.

3 §⁷

Den som åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom, döms för *allmänfarlig ödeläggelse* till fängelse, lägst två och högst åtta år.

⁶ Senaste lydelse 2017:443.

⁷ Senaste lydelse 2009:396.

Är brottet mindre allvarligt, döms till fängelse, lägst ett och högst tre år.

Är brottet grovt, döms till fängelse på viss tid, lägst sex och högst arton år, eller på livstid.

Är brottet grovt, döms för *grov allmänfarlig ödeläggelse* till fängelse på viss tid, lägst sex och högst arton år, eller på livstid. *Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art.*

12 §⁸

För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, sabotage mot blåljusverksamhet, grovt sabotage mot blåljusverksamhet eller spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, *grov allmänfarlig ödeläggelse*, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, sabotage mot blåljusverksamhet, grovt sabotage mot blåljusverksamhet eller spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

16 kap.

5 a §

Den som för brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i sådan verksamhet, döms för

⁸ Senaste lydelse 2019:1162.

främjande av ungdomsbrottslighet till fängelse i högst fyra år. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheterna att den andra personen inte fyllt arton år.

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket om det vore uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen samt omständigheterna i övrigt.

26 kap.

1 §⁹

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 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 2–3 a §§, 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.

Om fängelse som förvandlingsstraff för böter är särskilt föreskrivet.

⁹ Senaste lydelse 2009:396.

3 a §

För den som döms till fängelse med tillämpning av 29 kap. 2 a § får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger den tillämpliga straffskalan, i förekommande fall enligt 2 och 3 §§, men inte överstiga arton år. Denna straffskala får inte heller överskridas med mer än

1. ett år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är kortare än fängelse i fyra år,

2. två år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller längre men kortare än fängelse i åtta år,

3. fyra år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i åtta år eller längre.

29 kap.2 §¹⁰

Som försvarande 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,

3. om den tilltalade utnyttjat *ett numerärt överläge, eller annars utnyttjat* någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,

4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

¹⁰ Senaste lydelse 2020:349.

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,

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 gruppas heder.

2 a §

Utöver vad som anges i 2 § ska det vid bedömningen av straffvärdet anses som synnerligen försvårande om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och

1. innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat likvärdigt ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats,

2. haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sådana ämnen som avses i 1 använts, eller

3. varit ägnad att framkalla en konflikt av sådant slag som avses i 2.

4 §¹¹

Vid straffmätningen ska rätten, 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. *Vid denna bedömning ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.*

Vid straffmätningen ska rätten, 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. *Har den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott, eller utgör brottet återfall i särskilt allvarlig brottslighet ska den tidigare brottsligheten dock beaktas oberoende av om sådant förverkande sker.*

Vid tillämpning av första stycket ska rätten ta hänsyn till den tid som har förflutit mellan brotten och om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

¹¹ Senaste lydelse 2010:370.

1.3 Förslag till lag om ändring av narkotikastrafflagen (1968:64)

Härigenom föreskrivs att 1, 2 och 4 §§ narkotikastrafflagen (1968:64) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹²

Den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,

5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller

6. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika döms, om gärningen sker uppsåtligen, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år.

Om en gärning som avses i första stycket innebär att gärningsmannen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas döms i stället till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Bestämmelser om straff för olovlig införsel och utförsel av narkotika och olovlig befattning i vissa fall med narkotika finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

¹² Senaste lydelse 2000:1228.

2 §¹³

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader. *Detta gäller inte om gärningen omfattas av 1 § andra stycket.*

4 §¹⁴

För försök eller förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott döms det, om gärningen avser *annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6*, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök eller förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott döms det, om gärningen avser *annat än bruk av narkotika*, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms det, om gärningen avser annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

¹³ Senaste lydelse 2016:488.

¹⁴ Senaste lydelse 2016:488.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 11 juni 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga en rad straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk. Syftet med uppdraget är att säkerställa att det straffrättsliga regelverket är effektivt och att det återspeglar allvaret i brottslighet med koppling till kriminella nätverk.

I uppdraget ingår att överväga och lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som innebär en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk, särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgörelser. Uppdraget omfattar också att lämna förslag om en skärpt straffrättslig reaktion mot narkotikaförsäljning respektive mot dem som involverar unga i kriminalitet. Vidare omfattar uppdraget att överväga och vid behov lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som innebär att det finns en presumption för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk. Enligt uppdraget har vi möjlighet att ta upp även andra frågor som tar sikte på brottslighet kopplad till kriminella nätverk.

En fullständig uppdragsbeskrivning finns i regeringens direktiv, som bifogas som bilaga 1 till betänkandet.

2.2 Utredningsarbetet

Vårt arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter och sakkunniga. Sedan augusti 2020 har vi hållit sammanlagt elva sammanträden, varav ett tvådagars slutsammanträde. Utöver dessa möten har täta underhandskontak-

ter skett mellan den särskilde utredaren, sekretariatet samt utredningens experter och sakkunniga.

Enligt direktiven ska vi i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och organisationer. Vi ska också hålla oss informerade om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget.

Under utredningsarbetet har vi haft flera möten med Polismyndigheten, bl.a. med olika företrädare för Nationella Operativa Avdelningen (NOA) samt Polisens företrädare i projektet Sluta skjut i Malmö. Förslag som övervägts under vårt arbete har vidare presenterats för synpunkter till en mindre grupp av chefer och andra poliser inom regionerna Stockholm, Väst och Syd. Vi har också haft möte med den nationella avhopparverksamheten Passus vid Fryshuset och med företrädare för olika avdelningar vid Brottsförebyggande rådet (Brå).

Samråd har ägt rum med sekretariaten i utredningarna om En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (Ju 2019:11)¹ och om Effektivare möjligheter att ta brottsvinster från kriminella – en översyn av lagstiftningen om förverkande (Ju 2020:16)². Vi har hållit oss informerade om arbetet med framtagandet av lagförslag avseende en utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål (Ju 2019:G)³.

Vi har också kartlagt relevanta straffrättsliga regleringar i andra nordiska länder i fråga om brott som begås inom kriminella nätverk samt bestämmelser om den som involverar unga i brott. I detta syfte har vi haft möte med företrädare för det danska justitieministeriet och rättsväsendet. Lagstiftning och i förekommande fall förarbeten samt övrig information har inhämtats från officiella webbplatser. Skriftlig kommunikation har också ägt rum med företrädare för de departement i respektive land som ansvarar för aktuella frågor.

En medlem av sekretariatet har deltagit i en forskningskonferens inom EU om brottslighet i släkt- och familjebaserade nätverk (12th Research Conference on Organised Crime, Family-based Crime in Europe), anordnad av ett antal nationella myndigheter tillsammans

¹ Utredningen har den 25 maj 2021 överlämnat sitt betänkande En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (SOU 2021:35).

² Utredningens betänkande ska redovisas senast den 17 december 2021.

³ Ds 2020:23 En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål överlämnades den 3 november 2020.

med Europol. Ordföranden och en företrädare för sekretariatet har medverkat i Domstolsakademins straffrättsdag 2020.

Huvuddelen av de möten som ägt rum inom utredningen och med externa aktörer har genomförts via videolänk med hänsyn till den försiktighet som den pågående pandemin har påkallat. Av samma skäl har vi ansett oss förhindrade att genomföra studiebesök hos andra myndigheter och organisationer.

2.3 Dispositionen av betänkandet

Betänkandet innehåller 16 numrerade kapitel. I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag. Därefter behandlas i detta kapitel vårt uppdrag och arbete. Kapitel 3 innehåller en allmän problembeskrivning. I kapitel 4 redovisas tidigare och pågående lagstiftningsärenden. Kapitel 5 innehåller en redogörelse för relevant lagstiftning i andra nordiska länder. I kapitel 6 redovisas straffteoretiska utgångspunkter. Kapitel 7 redogör för utredningens inriktning och i kapitel 8 redovisas våra överväganden och förslag vad avser våldsbrott och brott mot frihet och frid m.m. Kapitel 9 innehåller våra överväganden och förslag i fråga om unga som involveras i kriminalitet. Därefter följer i kapitel 10 våra överväganden och förslag när det gäller narkotikabrotten. Kapitel 11 behandlar våra överväganden och förslag i fråga om straffskärpning vid återfall i brott. Kapitel 12 behandlar våra överväganden och förslag avseende häktning. I kapitel 13 redovisas de sammantagna effekterna av våra förslag. I betänkandets tre sista kapitel behandlas frågor om konsekvenserna av våra förslag (kapitel 14), ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 15) och författningsskomentarer (kapitel 16).

3 Allmän problembeskrivning

3.1 Inledning

Vår utredning har tillsatts av regeringen mot bakgrund av de senaste årens brottsutveckling där våld i form av skjutningar och sprängningar, samt antalet skjutningar med dödlig utgång, har ökat. Denna brottslighet och de konflikter som ligger bakom har en stark koppling till kriminella nätverk i vilka unga personer ofta förekommer. Dessa grupper får i stor utsträckning sina inkomster genom narkotikabrottslighet och annan vinningsbrottslighet såsom rån och utpressning. Men också annan brottslighet förekommer i denna miljö, bl.a. våldsbrott som syftar till att upprätthålla maktstrukturerna.

I vårt uppdrag ingår bl.a. att kartlägga vilka brott som är vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk och identifiera de brott som kännetecknar eller är ett uttryck för kriminella uppgörelser. Vi ska också analysera hur problembilden ser ut när det kommer till unga personer som involveras i kriminalitet.

För att vi ska kunna lämna ändamålsenliga förslag till en skärpt straffrättslig reglering i dessa och andra frågor är det av vikt att ge en konkret bakgrund till de problem som förknippas med kriminella nätverk. I detta kapitel ges därför en beskrivning av brottsutvecklingen beträffande skjutningar, sprängningar och dödligt våld i den kriminella miljön (avsnitt 3.2). Därefter behandlar vi frågor om kriminella nätverk och redogör bl.a. för kriminella uppgörelser och vår kartläggning av vilka brott som begås inom ramen för sådana grupper (avsnitt 3.3). Sedan redogör vi för narkotikamarknaden i Sverige (avsnitt 3.4). Kapitlet avslutas med att involvering av unga i kriminalitet beskrivs och analyseras (avsnitt 3.5).

3.2 Skjutningar, sprängningar och dödligt våld i den kriminella miljön

3.2.1 Det dödliga våldet har ökat på senare år

Sedan 2002, då Brottsförebyggande rådet (Brå) började ta fram statistik över konstaterade fall av dödligt våld, har antalet varierat mellan 68 och 124 fall per år. Under 2015–2020 har det årliga antalet legat mellan 106 och 124 fall. Det är en högre och jämnare nivå jämfört med tidigare år (2002–2014) då nivåerna varierade mellan 68 och 111 fall per år. År 2019 konstaterades 111 fall av dödligt våld och för 2020 redovisas 124 fall.¹ Den generella nivån av dödligt våld sett till befolkningens storlek är dock inte högre än i början på 1990-talet och mycket låg i ett globalt perspektiv.²

3.2.2 Brottsutveckling och strukturförändringar

Det är det dödliga skjutvapenvåldet som står bakom ökningen

De senaste åren har det skett förändringar av strukturen på det dödliga våldet genom att andelen fall som begås med skjutvapen har ökat. Andelen konstaterade fall av dödligt våld där skjutvapen använts har nästan fördubblats mellan 2011 och 2020 (från 21 procent till 39 procent). En annan trend är att dödligt våld med män som offer har ökat, medan dödligt våld med kvinnor som offer har minskat. Andelen kvinnor respektive män som föll offer för dödligt våld uppgick 2020 till 20 respektive 80 procent. Det hör samman med att konflikter bland kriminella blivit vanligare som bakomliggande orsak till våldet, samtidigt som annat dödligt våld har minskat (t.ex. dödligt våld i nära relationer/inom familjen). Under åren 2014–2017 inträffade årligen nära 30 fall av dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön³, vilket utgjorde mer än en fjärdedel (27 procent)

¹ Brå 2019:3, Skjutningar i kriminella miljöer, s. 13 och 14 samt Brå (2020) Konstaterade fall av dödligt våld, s. 6.

² Brå 2021:8, Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder, s. 30.

³ Med den kriminella miljön menas enligt Brås användning av begreppet den vinningsdrivna miljö där personer enskilt eller tillsammans systematiskt begår brott för att tjäna pengar. Det handlar ofta om brott med kopplingar till narkotikahandel eller organiserad brottslighet. Begreppet används för att betona att den kriminella miljön är skild från den vanliga legala miljön, snarare än för att peka ut att det finns olika geografiska områden eller platser som utgör kriminella miljöer (illegala spelklubbar, platser där narkotikahandel eller prostitution

av det dödliga våldet i Sverige. Ökningen av det dödliga våldet konstaterades härvid främst härröra från sådana konflikter.⁴

I en nyligen publicerad rapport från Brå framgår det att Sverige i dag ligger mycket högt i fråga om dödligt våld med skjutvapen jämfört med andra europeiska länder. Det framgår även att den kraftiga utveckling av dödligt skjutvapenvåld som har ägt rum här i landet inte har någon motsvarighet i övriga Europa samt att åtta av tio fall av dödligt skjutvapenvåld i Sverige numera sker i den kriminella miljön.⁵

Uppgången i skjutvapenrelaterade fall är tydlig både i absoluta antal offer och när hänsyn tas till förändringar i befolkningsstorlek.⁶ Sammantaget framträder bilden att det dödliga våldet per år skulle ligga på en lägre nivå än tidigare om det inte vore för den beskrivna utvecklingen.⁷

Brås studier av dödligt våld i den kriminella miljön under åren 2005 till 2017 visar att dödliga konflikter bland kriminella i stor utsträckning är ett storstadsfenomen, men inte är helt begränsat till dessa delar av landet. På senare år har en dryg tredjedel av fallen skett i Stockholms län (35 procent), en dryg fjärdedel i Västra Götaland (26 procent) och en knapp fjärdedel i Skåne (23 procent), medan en sjättedel skett i övriga landet (16 procent). Ökningen av dödligt våld i den kriminella miljön utgörs framför allt av fall där brottsoffret är män mellan 15 och 29 år. En jämförelse över tid visar att såväl brottsoffer som misstänkta och gärningspersoner har blivit yngre. Det rör sig nästan uteslutande om män som begår våldet mot andra män (97 procent av alla brottsoffer och samtliga gärningspersoner). I de få fall kvinnor är brottsoffer vid denna typ av dödligt våld är de inte det primära målet för våldet. De dödas i stället tillsammans med, eller i stället för, en pojkvän/sambo eller någon annan nära anhörig. En annan förändring är att skjutningar ofta sker utomhus på olika

förekommer och liknande). Att den kriminella miljön är vinningsdriven innebär också att andra former av organiserad brottslighet, som exempelvis fotbollshuliganism eller våldsbejakande politisk extremism, inte med automatik ingår i miljön. Definitionen omfattar inte heller fall där de inblandade tillhör marginaliserade grupper eller missbrukarkretsar, där brottslig verksamhet visserligen förekommer, men inte på samma systematiska och målinriktade sätt. Personer i den kriminella miljön kan ingå i olika nätverk och grupperingar, men kan också vara en del av den kriminella miljön utan att ingå i något nätverk. Se Brå 2020:4, Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017, s. 12.

⁴ Brå 2017:5, Brottsutvecklingen i Sverige 2012–2015, s. 254, Brå 2019:3 s. 13, Brå (2020), s. 6 och 12 samt Brå 2020:4 s. 12.

⁵ Brå 2021:8 s. 8 och 10.

⁶ A.a. s. 33.

⁷ A.a. s. 34.

platser i den offentliga miljön och att bruket av automatvapen har blivit vanligare (se vidare nedan).⁸

Även skjutningar och sprängningar i sig har ökat

Inte bara det dödliga skjutvapenvåldet har ökat, det finns också tecken på att det har skett en mer övergripande ökning av antalet skjutningar i sig (dvs. skjutningar generellt). Antalet personer som vårdats på sjukhus p.g.a. skjutvapensskador, dvs. som drabbats av skjutvapenvåld utan dödlig utgång, har ökat. År 2020 ägde 366 skjutningar rum enligt Polismyndigheten (vilka resulterade i 47 avlidna och 116 skadade personer). År 2019 var antalet 334 (42 avlidna och 120 skadade), 2018 rörde det sig om 306 skjutningar (45 avlidna och 135 skadade) och motsvarande siffra för 2017 var 324 (43 avlidna och 139 skadade). Också antalet sprängningar synes ha ökat och under en period ökade användandet av illegala handgranater i en omfattning som sagts sakna motsvarighet i andra europeiska länder. Under 2018 registrerade Polismyndigheten totalt 154 fall i sin sammanställning avseende sprängningar (varav 90 detonationer, 52 fall av förberedelse och 12 försök) och under 2019 totalt 242 fall (varav 133 detonationer, 82 fall av förberedelse och 27 försök). Under 2020 minskade antalet något till totalt 209 fall (varav 107 detonationer, 89 fall av förberedelse och 13 försök), vilket dock fortfarande är en högre nivå än 2018 (se vidare avsnitt 8.5.2).⁹

Ökad hänsynslöshet och större risker för utomstående

En undersökning avseende skjutningar och sprängningar i den kriminella miljön under åren 2011 till 2020 har visat att minst 46 utomstående personer drabbats i 36 skjutningar och sprängningar, vilket innebär mellan fyra och fem individer per år. Totalt har 14 utomstående avlidit och 32 skadats. Enligt undersökningen har det skett en ökning i antalet utomstående som drabbats, från fyra individer under de första tre åren till 24 under de sista tre åren, dvs. en fem-

⁸ Brå 2020:4 s. 12.

⁹ Brå 2019:3 s. 13 och 14, Brå 2020:4 s. 7–9, Institutet för framtidsstudier 2018/4, Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige, s. 15, Polismyndighetens statistik över skjutningar och sprängningar fr.o.m. 2017 respektive 2018 på www.polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sprangningar-och-skjutningar samt Brå 2021:18 s. 30.

faldig ökning. En stor andel av de utomstående brottsoffren var under 15 år eller över 55 år och av de totalt 36 händelserna innefattade tio automateld och tolv sprängningar. Riskerna för tredje man bedöms ha ökat under den observerade tiden, vilket sammankopplas med det ökande antalet hylsor som återfinns på brottsplatserna, andelen automatvapen vid mord med skjutvapen i kriminella miljöer samt det ökade antalet sprängningar. Detta speglar troligen en ökande likgiltighet inför att skada eller döda utomstående men kan även vara ett utslag av att utförarna i dessa brott blivit allt yngre och mer oerfarna i vapen- och sprängämneshantering. Sammantaget tyder kartläggningen på att den strukturella förändringen av våldsbrottsligheten har inneburit att allt fler utomstående drabbas.¹⁰

Även andra rapporter anger att våldet i detta sammanhang blivit grövre och mer hänsynslöst eller likgiltigt.¹¹

3.2.3 Sammanfattning

Sammantaget framgår det att skjutningar och sprängningar har ökat och att en särskild typ av dödligt våld vid konflikter bland kriminella blivit vanligare, vilken står för en stor del av antalet fall under de senare åren. Det rör sig om yngre män, främst i storstadsområden, som skjuter ihjäl varandra utomhus i den offentliga miljön inom ramen för olika konflikter. Vissa av dessa konflikter förefaller ha utvecklats till reaktiva serier av vedergällningar mellan olika grupper.¹²

Konflikterna beskrivs närmare i avsnitten 3.3.2–3.3.3.

¹⁰Sturup (2020), Polismyndigheten, Risken för tredje man att skadas eller dödas i skjutningar och sprängningar i kriminella miljöer i Sverige 2011 till 2020.

¹¹ Se t.ex. Polismyndigheten (2017), Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet, s. 10, Polismyndigheten (2017a), Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, s. 26 och Polismyndigheten m.fl. (2019), Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet, s. 21.

¹² Brå 2020:4 s. 53.

3.3 Kriminella nätverk

3.3.1 Vad menas med kriminella nätverk?

Allmänt

Många brott, inte minst grova brott, begås i dag inom ramen för någon form av samarbete mellan olika personer och antalet samman slutningar i den kriminella miljön sägs ha ökat. Tillsammans med den våldsutveckling som beskrivits ovan har detta lett till ett större fokus på att bekämpa *organiserad brottslighet* och *kriminella nätverk*. Olika insatser har vidtagits av flera myndigheter och ett stort antal utredningar och rapporter har behandlat frågan. Ibland har det dock framförts att ett problem i sammanhanget är att de begrepp som används inte är tydligt definierade.¹³

Organiserad brottslighet

I Sverige finns det inte någon vedertagen definition av organiserad brottslighet. I stället har beskrivningar av vad som avses med begreppet använts i olika sammanhang, bl.a. av Brå.¹⁴ Det finns inte heller någon legaldefinition av begreppet i svensk rätt. Internationellt och inom EU finns dock definitioner som tagits fram i kampen mot organiserad brottslighet. Dessa definierar såväl s.k. kriminella orga-

¹³ Brå 2011:20, Bekämpning av organiserad brottslighet, s. 43 och SOU 2014:64, Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtelseansvar, kvalifikationsgrunder m.m., s. 43.

¹⁴ Brå definierar organiserad brottslighet på i huvudsak följande sätt. – Det rör sig om en nätverksbaserad vinstinriktad brottslig verksamhet i projektform som har vilja och förmåga att skydda och underlätta brottsligheten genom otillåten påverkan (trakasserier, hot, våld och korruption), – Inom projekten, som avlöser varandra, finns en arbetsdelning och flexibilitet som innebär att medarbetare går in och ut ur projekten, – Verksamheten bedrivs i regel diskret, men kan ibland ta sig uttryck i synliga gäng, med ett utmanande beteende, symboler och maktanspråk, – Grupperingen har inte kommit till för sin egen skull utan behövs för att utföra brotten. Se t.ex. Brå (2017), Indikatorer för organiserad brottslighet, s. 8.

nisationer¹⁵ som organiserad brottslighet generellt¹⁶. Några sådana definitioner har inte ansetts nödvändiga att införa i svensk lagstiftning. Sveriges åtaganden enligt rättsakterna på området har bedömts kunna uppfyllas utan vare sig legaldefinitioner eller en särskild kriminalisering avseende deltagande i kriminella organisationer. De lagändringar som bedömts nödvändiga har i stället i huvudsak avsett ändringar av regleringen om osjälvständiga brottsformer.¹⁷ Det närmaste man i svensk rätt kommer en definition av organiserad brottslighet har sagts vara den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.¹⁸

Kriminella nätverk

Inte heller begreppet kriminella nätverk har någon bestämd definition. Termerna organiserad brottslighet och kriminella nätverk behandlas ibland synonymt, även om det senare begreppet stundtals synes användas för att åskådliggöra förekomsten av lösare kriminella grupper, dvs. konstellationer med lägre organisationsgrad. Begreppet kriminella nätverk kan emellertid inte uppfattas som att det endast avser en viss sorts grupperingar, t.ex. mindre organiserade sådana. Det används i olika sammanhang för att beskriva en rad olika

¹⁵ År 1998 antog EU:s medlemsstater en gemensam åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott (98/733/RIF). Den gemensamma åtgärden ersattes 2008 av rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet. År 2000 antog FN:s generalförsamling en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermokonventionen). Enligt instrumenten, som har stora likheter med varandra, kan organiserad brottslighet i form av kriminella organisationer sägas ta sikte på gärningar begångna inom en strukturerad sammanslutning av tre personer eller fler som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera brott som kan föranleda fyra års fängelse eller mer för att direkt eller indirekt uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning.

¹⁶ Inom EU tillämpas även en lista över elva kriterier som kan användas för att definiera begreppet organiserad brottslighet. Enligt EU:s definitionsmodell måste minst sex av kriterierna vara uppfyllda för att det ska vara fråga om organiserad brottslighet – och bland dem är de kriterier med nummer 1, 3, 5 och 11 obligatoriska. Enligt de elva kriterierna ska det vara fråga om: 1. samarbete mellan fler än två personer, 2. egna tilldelade uppgifter åt var och en, 3. lång eller obegränsad utsträckning i tiden, 4. någon form av disciplin och kontroll, 5. misstanke om allvarliga kriminella handlingar, 6. verksamhet på internationell nivå, 7. användande av våld eller andra metoder för hot, 8. användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer, 9. deltagande i penningtvätt, 10. otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin, och 11. strävanden efter vinning och/eller makt. Se t.ex. ovan nämnda rambeslut 2008/841/RIF.

¹⁷ Se bl.a. prop. 2002/03:146 Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och prop. 2010/11:76 Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.

¹⁸ Se t.ex. prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet s. 31.

sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till lösare grupper. Ett exempel som visar på den bredd som ligger i begreppet är följande definition som används i en rapport från Polismyndigheten: ”Med kriminella nätverk avses kriminellas aktörers samverkan i brott. Nätverken kan vara beständiga över tid eller tillfälliga. De skiljer sig även åt avseende organisationsgrad, hierarki och antal individer”.¹⁹ Ett annat exempel är Brås användning av begreppet kriminella nätverk och grupperingar som sägs omfatta ”såväl självmarkerande grupperingar som mer löst sammansatta nätverk av människor som begår vinningsbrott tillsammans”.²⁰ Begreppet är alltså inte särskilt precist.

Olika sorters nätverk, grupper och strukturer

Inom forskningen finns många olika definitioner av kriminella nätverk. Nätverken kan skilja sig åt avseende exempelvis strukturer, hierarkier, formella regler, aktiviteter, geografiska platser, specialiserade roller samt antalet individer. Gemensamt är att den kriminella verksamheten bygger på samarbete mellan flera personer och bedrivs på ett vinstdrivande sätt. Aspekter som rekrytering, interna och externa konflikter, tillgång till och hantering av skjutvapen samt förmåga till otillåten påverkan kan skilja sig väsentligt mellan olika typer av nätverk och grupper.²¹

För att underlätta analysen av den kriminella miljön har Brå i en av sina rapporter skapat *fyra övergripande grupp- och nätverkskategorier* (självddefinierade grupper, externdefinierade grupper, icke-namn-givna grupper och projektbaserade konstellationer) samt ett antal *underkategorier* till dessa (mc-gäng, stadsdels- och förortsbaserade grupper, familje- och släktbaserade nätverk och grupper baserade på gemensamt ursprung och/eller gemensamma erfarenheter). Uppgifterna i det följande utgår i huvudsak från denna rapport.²²

¹⁹ Polismyndigheten (2017) s. 6.

²⁰ Brå 2020:4 s. 20.

²¹ Brå 2019:10, Tystnadskultur, s. 2, och Brå 2016:12, Kriminella nätverk och grupperingar – Polisens bild av maktstrukturer och marknader, s. 20.

²² Se Brå 2016:12 s. 9–11 och 28–37.

Självdefinierade grupper

Självdefinierade grupper omfattar grupper som själva lyfter fram sin grupptillhörighet i form av namn, attribut och medlemskap. Mcgängen utgör det främsta exemplet på sådana grupper.

Externdefinierade grupper

Externdefinierade grupper är grupper som inte själva beskriver sin grupptillhörighet genom namn, symboler och attribut. I stället tilldelas de namn, antingen av Polisen eller av medierna. Till denna kategori räknas exempelvis stadsdels- och förortsbaserade grupper som tilldelats namn utifrån, samt vissa familje- och släktbaserade nätverk.

Icke-namngivna grupper

Icke-namngivna grupper är ett samlingsnamn för olika typer av relationsbaserade nätverk som varken har ett självtilldelat eller externt tilldelat namn. De har många gånger en lösare kontur än självdefinierade grupper, även om det i vissa fall kan finnas ett starkare lojalitetsband mellan individerna. Exempel på icke-namngivna grupper är vissa stadsdels- och förortsbaserade grupper, som bygger på att de inblandade individerna bor i samma bostadsområde, samt vissa familje- och släktbaserade nätverk. Såväl externdefinierade som icke namngivna grupper kan även baseras på t.ex. ett gemensamt ursprung eller gemensamma erfarenheter.

Projektbaserade konstellationer

Projektbaserade konstellationer är projektgrupper som sätts ihop för att bedriva en vinstdrivande kriminell verksamhet, t.ex. narkotikasmuggling, storskaliga stölder eller omfattande bedrägerier. Konstellationerna består ofta av en eller flera projektledare samt flera medarbetare, vilka kan komma från självdefinierade grupper, externdefinierade grupper och icke-namngivna grupper.

Mc-gäng

Vad gäller de underkategorier av grupper som nämnts ovan kan till en början konstateras att mc-gäng är den sorts gruppering som oftast kategoriseras som självdefinierade. Men även andra grupper som har gett sig själva ett namn omfattas av denna kategori. För mc-gängen är processen fram till ett fullvärdigt medlemskap ofta relativt lång och kan pågå i flera år. Det är vanligt med en rekryteringstrappa med olika steg som vanligtvis måste passeras innan fullvärdigt medlemskap kan komma i fråga. Vissa grupper beskrivs ha en affärsidé där det ledande skiktet tjänar pengar på medlemmarnas avgifter. För att ytterligare öka ledarnas vinster kan medlemmar även bötfällas för upplevda oförrätter. Till följd av affärsupplägget har dessa grupper många gånger en mer offensiv rekrytering än övriga grupper (se vidare avsnitt 3.5). Medlemmar i de självdefinierade grupperna sägs ofta ha egna agendor, och syftet med medlemskapet är att tjäna pengar. Trots anknytningen till gruppen är varje person alltså oftast sin egen och kan göra kriminella affärer eller genomföra projekt med personer inom eller utanför den grupp som personen tillhör. För att hålla ihop grupperna tillämpas hierarkier och kollektiva regler. För denna grupp är det kollektiva skrämsekapitalet centralt, vilket gruppernas symboler tjänar som en påminnelse om. Medlemmarna kan dra särskild fördel av gruppens skrämsekapital om de i enskild regi gör kriminella affärer.

Stadsdels- och förortsbaserade grupper/lokala kriminella nätverk

Gemensamt för stadsdels- och förortsbaserade grupper är att medlemmarna har kopplingar till ett gemensamt bostadsområde, och att de ofta har växt upp tillsammans och ingått i samma umgängeskrets sedan de var barn. Denna typ av relationsbaserade nätverk kan vara särskilt starka för ungdomar och ta formen av kompisgäng. De involverade personerna känner varandra sedan länge och har gemensamma intressen. Bilden är att det sällan sker någon aktiv rekrytering till sådana grupper. Det är snarare så att vissa personer gradvis glider in i kriminalitet som en följd av att de bor i ett visst område och befinner sig i en miljö med kriminellt aktiva personer i närheten, varvid äldre kriminella kan fungera som förebilder för yngre personer (se vidare avsnitt 3.5). Grupperna har i regel inte lika struk-

turerade beslutsvägar som inom mc-gängen, utan besluten tas ofta på individnivå. Stadsdels- och förortsbaserade grupper använder sällan något gruppnamn, symboler eller attribut. I stället händer det att de omnämns med namn som myntats av Polisen eller medierna.

Dessa sorters grupper benämns ibland även som *lokala kriminella nätverk* eller *territoriella nätverk*. Begreppen synes alltså avse i huvudsak samma sak som stadsdels- och förortsbaserade grupper och gemensamt för dessa nätverk är, utöver att de oftast beskrivs som lösa till sin struktur, den koppling som i regel finns till utsatta områden (se vidare avsnitt 3.3.3).²³

Vid våra kontakter med Polismyndigheten har bl.a. beskrivits att de personer som ingår i den här typen av grupper ofta inte betraktar sig själva som medlemmar i ett gäng eller en organisation utan som vänner eller ”bröder” som gör affärer eller ”business” ihop. Samtidigt har det under arbetets gång framkommit uppgifter om grupper som får anses falla inom denna kategori av kriminella nätverk och som har en högre organisationsgrad, t.ex. med krav på medlemsavgifter. Det är alltså svårt att inordna alla konstellationer inom denna kategori under en gemensam definition.

Familje- och släktbaserade nätverk

Som namnet antyder består familje- och släktbaserade nätverk av personer som delar släktskap med varandra. Starka familje- och släkttraditioner kan utgöra grunden till maktstrukturer, lojalitetsband och förtroende. Typiskt sett behöver det inte vara fråga om kärnfamiljer och nära släktingar. I stället kan i många fall familje- och släktbanden sträcka sig långt och omfatta många personer. Ibland används beteckningen (kriminella) *klaner* för att markera att det rör sig om en vid skara och att nätverken härrör från länder med s.k. klansamhällen. Medlemmarna i familje- och släktbaserade nätverk kan sägas födas in i nätverket och i takt med att personerna blir äldre och får mer erfarenhet kan de successivt tilldelas större ansvar (se vidare avsnitt 3.5). Inte heller familje- och släktbaserade grupper beskriver vanligtvis sin grupp genom namn eller olika attribut. I likhet med de stadsdels- och förortsbaserade grupperna kan de antingen tilldelas

²³ Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 21 och 27, Polismyndigheten (2019a), Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm, s. 7 f. Se även Kriminalvården (2019), Vägen ut ur gänget, Om manligheter, broderskap och svikna förhoppningar, s. 39.

ett namn av Polisen eller medierna, eller så har de inget namn. Enligt våra kontakter med Polismyndigheten är dessa nätverk vanligare i vissa delar av landet än andra, och finns bl.a. i Göteborg och Malmö, samt drivs inte bara av ekonomisk vinning utan även av en ambition att kontrollera de områden där de förekommer.²⁴

Gemensamt ursprung och/eller gemensamma erfarenheter

Grupper som baseras på ett gemensamt ursprung och/eller gemensamma tidigare erfarenheter kan t.ex. avse personer som under längre tid har samverkat i en projektbaserad konstellation och på så sätt lärt känna varandra väl, eller kan ha tillbringat en längre tid tillsammans på anstalt (s.k. *fängelsegäng*). Det kan också handla om att individerna har ett ursprung i andra länder och har band till samma ort, land eller geografiska region – sådana konstellationer omnämns ibland som *etniska nätverk*.

Några avslutande konstateranden

Överlappning och samarbete mellan grupper

Den redovisade indelningen i olika sorters nätverk kan vara värdefull på så sätt att den ger en överblick som underlättar förståelsen av den kriminella miljöns olika grupperingar. De kategorier av grupper som identifieras utifrån t.ex. bostadsområde, släktband eller gemensam bakgrund behöver dock inte ha vattentäta skott mellan sig, snarare har de en starkt överlappande karaktär. Dessutom kan en person ofta ingå i mer än en grupp samtidigt och inom ramen för t.ex. projektbaserad brottslighet kan representanter för flera olika sorters grupper förekomma.²⁵

Det har även beskrivits för oss att samarbeten mellan olika grupper kan förekomma. Sammantaget låter sig verkligheten alltså inte alltid kategoriseras så enkelt som ovan.

²⁴ Se även Acta Publica, Rapport 2020:07, Klanerna.

²⁵ Brå 2016:12 s. 36.

Våldskapitalet är en gemensam nämnare

Även om det finns skillnader mellan de olika sorters kriminella nätverk som har beskrivits ovan är våldskapitalet (ibland även kallat skrämselfkapital) en beståndsdel som genomsyrar dem alla, vilket framkommer i olika rapporter samt även har bekräftats i våra kontakter med Polismyndigheten och Brå m.fl. Våldskapitalet spelar en central roll oavsett om det handlar om konflikter inom grupper och nätverk, konflikter med andra grupper och nätverk eller vinstdrivande brottslighet. Det minskar behovet för en individ eller gruppering att använda påtryckningsmedel som direkta hot och våld och underlättar utpressning och annan otillåten påverkan. Uttalade hot eller våldshandlingar kan bli överflödiga, ibland räcker det att förövaren eller förövarna visar upp sig eller kommer med subtila antydningar för att skrämja en person.²⁶

Allt lösare sammansatta grupper – men undantag finns

Ett annat generellt konstaterande är att det av tillgängliga rapporter kan utläsas att brotten inom allvarlig och organiserad brottslighet i dag till stor del begås utanför formaliserade nätverksstrukturer. Samverkan mellan kriminella aktörer beskrivs som bredare än förut och lojaliteter som mindre varaktiga. Många kriminella nätverk är alltså löst sammansatta och rörligheten är stor inom och mellan nätverken. En och samma person kan dessutom vara kopplad till flera nätverk och aktörerna är ofta multikriminella. Syftet med många kriminella nätverk och grupperingar sägs sällan vara att fungera som en kriminell organisation, i betydelsen att brottsligheten utförs av gruppens medlemmar tillsammans och i en viss bestämd ordning. I stället är det de enskilda individerna som ser fördelar, såsom trygghet och kontakter, med att ingå i en gruppering. I vissa fall handlar det emellertid om sköra situationsbundna allianser.²⁷

Samtidigt finns det som sagt exempel på att även sådana kriminella nätverk i utsatta områden som oftast beskrivs som löst sam-

²⁶ Brå 2016:12 s. 37, Brå 2018:6, Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden, s. 67 och Kriminalvården (2019) s. 57 f.

²⁷ Polismyndigheten (2017), sammanfattningen, Polismyndigheten (2019a) s. 6 f. och Brå 2016:12 s. 21 och 127 f. Även i Polisens analys av kommunikation på Encrochat dras slutsatsen att den kriminella samverkan är mer gränslös och utbredd än tidigare, se Polismyndigheten (2021), Lärdomar av Encrochat – Analysprojekt Robinson, s. 7.

mansatta kan uppvisa en högre grad av struktur, organisation och planering.

3.3.2 Användningen av våld bland kriminella nätverk

Mc-gäng

Historiskt har det förekommit flera större konflikter mellan olika mc-gäng när någon ny aktör försökt etablera sig. Under mitten av 90-talet pågick vad som kallats det stora nordiska mc-kriget mellan olika klubbar. Som en följd av de dramatiska händelserna kring konflikterna framstod under denna tid mc-gängen som de mest våldsamma kriminella grupperna i Sverige. Även på senare år har dödligt våld och grova våldsbrott kopplats till denna sfär. Polismyndigheten har beskrivit för oss hur dessa gäng kopplats till bl.a. sprängningar. Mc-gängen pekas dock inte ut som drivande i den våldsutveckling som beskrivits i avsnitt 3.2, varken i rapporter eller vid våra olika kontakter med Polisen m.fl. De framhålls i allmänhet som strukturerade i den meningen att beslut om att ta till våld i en konflikt-situation måste sanktioneras på ledningsnivå. Där övervägs vilka konsekvenser våldsanvändningen kan få för klubben i stort. Självdefinierade grupper som är nybildade eller befinner sig i en etableringsfas beskrivs dock som mer benägna att ta till våld än redan etablerade grupper, eftersom de har ett behov av att bygga upp sitt kollektiva våldskapital och bli respekterade i den kriminella miljön.²⁸

Stadsdels- och förortsbaserade grupper/lokala kriminella nätverk

Den typ av dödligt våld i den kriminella miljön som har ökat under senare år framstår enligt bl.a. Brå i stället i stor utsträckning härröra från vad som bl.a. benämns som förorts- och stadsdelsbaserade grupper. Också rapporter från t.ex. Polismyndigheten pekar på ett allt grövre våld mellan individer med koppling till kriminella nätverk i utsatta områden, vilka sägs vara dominerande när det gäller våld i samband med narkotikabrott. Denna bild har bekräftats av våra kontakter med företrädare för Polismyndigheten och Brå. Utmärkande för nätverken är att de sällan har en formaliserad organisationsstruk-

²⁸ Brå 2016:12 s. 46 f. och Brå 2020:4 s. 12 f.

tur som t.ex. mc-gängen (se avsnitt 3.3.1). I stället byggs de ofta upp kring en eller flera tongivande aktörer och andra personer är mer löst knutna till gruppen snarare än genom uttalade medlemskap. Individerna i grupperna beskrivs generellt som mer händelsestyrda och spontana i sin våldsanvändning. Den lösa organisationsformen inverkar på gruppernas våldsamhet i den meningen att olika beslut om våldsanvändning är relativt decentraliserade och kan fattas på individnivå. Detta innebär att tröskeln till våldsanvändning i vissa fall kan vara mycket låg. När en konflikt väl uppstått beskrivs det som att det inte är lätt att backa utan att förlora trovärdighet. I de fall flera tongivande aktörer leder en grupp kan det också medföra att dubbla lojaliteter uppstår och att ledarskap utmanas, sprickor bildas och att nya konstellationer kommer och går. Detta är också en grogrund för interna konflikter som kan utlösa dödligt våld.²⁹

I en Brå-studie baserad på intervjuer med personer som själva har erfarenhet av skjutvapenvåld åskådliggörs hur man kan se på relationer och samarbeten i denna sorts kriminella miljö. Dessa beskrivs ofta i termer av vänskap och lojalitet. Betydelsen av att ha vuxit upp tillsammans betonas; relationerna tycks ofta ha tagit form utanför den kriminella miljön. Många motsätter sig tanken att de skulle ha varit del av etablerade, stabila samarbeten. De identifierar sig inte som formella nätverk eller gäng, och inte heller framstår detta som ett eftersträvanvärt ideal. Med andra ord premieras vänskap och gemensam historia framför gemensamma regler och symboler. Eftersom intervjupersonerna främst ingår i konstellationer baserade på vänskap och gemensam uppväxt, framträder inga tydligt dragna gränser för var en konstellation börjar och en annan slutar. Enligt Brå är det övergripande intrycket att den kriminella miljö som intervjupersonerna beskriver är mindre organiserad och relativt instabil. Det sägs även att en brottshandling i detta sammanhang inte behöver vara knuten till en gruppering, utan snarare till en enskild person, varför det kan vara missvisande att avgränsa relationerna mellan de berörda kriminella till särskilda grupperingar.³⁰

²⁹ Brå 2020:4 s. 13 f., Polismyndigheten (2017) s. 10 och Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 21 och 27.

³⁰ Intervjuerna har främst skett med personer med anknytning till områden som kännetecknas av ett socioekonomiskt utanförskap, eftersom tidigare studier visar på en högre förekomst av skjutningar i sådana områden. Studiens huvudfokus anges därmed avse den del av den kriminella miljön som består av vad som beskrivs som nätverk eller stadsdels- och förortsbaserade grupper. Se Brå 2019:3 s. 7, 19 och 34 ff.

Se vidare avsnitt 3.3.3 där vi lämnar en fördjupad bild över konflikterna i denna del av den kriminella miljön.

Familje- och släktbaserade nätverk

Till beskrivningen bör även läggas familje- och släktbaserade nätverk. Många av dessa s.k. klaner anses ha lätt för att ta till grovt våld och pekas ibland ut i samband med våld kopplat till t.ex. narkotikabrottslighet. Några av nätverkens kärnor beskrivs också vara genomsvårade av föreställningen att oförrätter måste besvaras för att gruppen ska upprätthålla sin heder och respekt. Konsekvensen blir att även mycket triviala konflikter kan resultera i allvarligt våld och användning av skjutvapen. Ibland framhålls att det har uppstått en alternativ rättsordning inom denna sfär, där vissa personer till följd av makt (och ibland religion) fått en medlande funktion i vissa konflikter. Man kan där förhandla om konflikten och frias eller fällas. Exempelvis kan ”domslut” om att betala ”böter” meddelas.³¹

Enligt våra kontakter med Polismyndigheten står dessa nätverk, jämfört med de stadsdels- och förortsbaserade grupperna, för en mindre del av det våld och den brottsutveckling som beskrivits i avsnitt 3.2. De har dock beskrivits som kapabla till mycket grovt våld av Polisen och utpekats även som kopplade till skjutningar, sprängningar och dödligt våld. Samtidigt uppges de vara organiserade och såsom nyss beskrivits, använda sig av medling vilket kan vara en orsak till att de inte uppfattas vara lika snabba att ta till våld.³²

3.3.3 En beskrivning av konflikterna och deras orsaker m.m.

Allmänt

Orsakerna till kriminella uppgörelser och konflikter är inte helt enkla att sammanfatta. Motiven varierar och konflikterna kan vara både externa och interna ur ett grupperspektiv. De kan också i olika grad vara relaterade främst till individer, men växa till gruppnivå beroende på kopplingar till kriminella nätverk. I det följande ges en beskrivning av sådana konflikter som kan kopplas till kriminella

³¹ Brå 2016:4 s. 78, Brå 2020:4 s. 13 f. och Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 21.

³² Se även Acta Publica Rapport 2020:07 s. 9.

nätverk. Vårt fokus ligger särskilt på sådana, ofta löst sammansatta nätverk, i utsatta områden som främst anses ligga bakom de senaste årens våldsutveckling, dvs. stadsdels- och förortsbaserade grupper/lokala kriminella nätverk (se avsnitt 3.3.1 och 3.3.2).

Både skjutningar och sprängningar, men även annat allvarligt våld, förekommer inom ramen för konflikterna. Det beskrivs i rapporter att skjutvapen i regel används när avsikten är att döda. Det sägs även att Polismyndigheten upplever att tröskeln att använda skjutvapen är lägre än tidigare och att konflikterna har eskalerat från att man tidigare sköt i benet för att markera och skrämja till att det i dag i högre utsträckning skjuts för att döda, vilket är en trend som särskilt ses i storstadsområdena. Sprängningar används i stället oftast för att förmedla en markering eller ett hot inom ramen för en konflikt (men sker också i utpressningssyfte), vilket bl.a. indikeras av att tillvägagångssättet främst används mot egendom och mindre ofta direkt mot någon individ i form av personvåld.³³

Bilden av hur skjutningar och sprängningar används har i huvudsak bekräftats genom våra kontakter med Polismyndigheten och Brå, även om det framkommit att sprängningar ibland även används som ett medel för dödligt våld.

När beslut om våldsaktioner tas inom den kriminella miljön är det vanligt att uppdraget går till någon längre ner i hierarkin. Det är således ofta individer i de lägre skikten eller yngre våldsbenägna personer som utövar våldet (se även avsnitt 3.5.4).³⁴

Även enligt våra kontakter med Polismyndigheten förekommer det att det dödliga våldet utförs på beställning, snarare än att den individ som ligger bakom själv utövar våldet. Samma bild ges i Polisens analys av kommunikationen på Encrochat (en krypterad informationstjänst som användes av kriminella), av vilken det framgår att distansen mellan anstiftare och utförare kan försvåra lagföringen av sådana brott.³⁵

³³ Polismyndigheten (2017a) s. 26 f. och Polismyndigheten (2019a) s. 11.

³⁴ Brå 2016:12 s. 77 ff. och Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 21.

³⁵ Polismyndigheten (2021) s. 14.

Externa konflikter

Konflikter mellan olika kriminella grupper kan röra narkotika, försäljningsområden och pengar. De kan också ha sin upprinnelse i mer personliga konflikter mellan enskilda medlemmar, som sedan utvecklas till fullskaliga konflikter mellan grupperna de tillhör. Konflikterna kan alltså röra både mer affärsmässiga saker, t.ex. obetalda skulder eller andra fordringar, och förhållanden av mer privat karaktär, såsom flickvänner eller vissa beteenden som upplevts som kränkande. Även utländsk forskning visar att konflikter i gängmiljö som leder till dödligt våld kan ha sitt ursprung i mycket olika sammanhang och motiv. Ofta omtalas s.k. gängkrig i medierna, och ibland även av Polisen, som en strid om revir eller marknadsandelar. Vissa studier talar emellertid för att det är ovanligt med konflikter mellan grupper om marknadsandelar och att endast en mindre del av konflikterna kan kopplas ihop med revirstrider. De skjutningar som sker har av Brå snarare bedömts till stor del handla om individrelaterade konflikter som uppstår till följd av upplevda kränkningar och oförrätter. Den kriminella miljön har beskrivits som bestående av ett stort antal lågtoleranta och lättkränkta individer vilket leder till att osämja ofta uppstår. Även om konflikterna är på individnivå kan de p.g.a. de inblandades anknytning till nätverk växa och förstärkas och komma att involvera flera personer. När det gäller mc-gängen sägs det att dessa är mindre benägna att ”gå hela vägen” i konflikter än mindre hierarkiska grupper – inte sällan görs en konsekvensanalys och det krävs en diskussion inom organisationen innan de beslutar sig att gå över till våldshandlingar i en konfliktsituation. De stadsdels- och förortsbaserade grupperna beskrivs i stället så att beslutsvägarna inom dessa inte är lika strukturerade och att de därför med kort varsel kan ta till våld.³⁶

Interna konflikter

Även inbördes konflikter förekommer. De aktuella grupperna beskrivs av bl.a. Brå som att de under ytan inte är lika lojalitetsbundna som de ofta vill framställa sig. Både hot och våld förekommer inom kriminella grupper och nätverk. Många av grupperna styrs med våld och är mycket våldsbenägna – straff kan utdelas mot de egna i form

³⁶ Brå 2016:12 s. 67 ff. och 74 ff., Brå 2020:4 s. 15 och Polismyndigheten (2017a) s. 25.

av skjutningar, misshandel, rån och s.k. bötningar. För att hålla ihop grupper såsom mc-gäng tillämpas ofta hierarkier och kollektiva regler. Överträdelser bestraffas och kan leda till uteslutning eller i värsta fall dödligt våld. De stadsdels- och förortsbaserade grupperna har som sagt däremot sällan en lika formaliserad organisationsstruktur som de självdefinierade grupperna, snarare byggs nätverksstrukturen upp kring några tongivande aktörer. Regler och bestraffningsprinciper är sällan bestämda i förväg utan formuleras mer godtyckligt av ledarfigurer från fall till fall. I denna sorts grupper sägs det vara mycket vanligt med inbördes konflikter och maktkamp. Konsekvensen blir att många av grupperna till sin struktur är lösliga och föränderliga. Ledarskap utmanas, sprickor uppstår och constellationer kommer och går. Enligt den bild vi fått kan interna konflikter alltså leda till att nya constellationer som ligger i fejd med varandra uppstår och att konflikten byter skepnad och i stället blir en extern konflikt mellan två sidor.³⁷

Mer om konflikternas orsaker och hur de utspelar sig

Orsakerna kan variera men våldet kan sammankopplas med narkotikahandeln

Många gånger kan det vara svårt att utläsa vad som ligger bakom fall av konflikter och dödligt våld. I de fall det går rör det sig enligt Brås studier av dödligt våld i den kriminella miljön ofta om ekonomiska motiv, hämnd eller att gärningspersonen känt sig hotad. Det finns dock tecken på att ekonomi (ofta rör det sig om konflikter kring narkotikaaffärer, andra typer av brottsvinster eller olika typer av oreglerade skulder) som motiv- eller orsakstema har minskat medan konflikter kring de inblandades sociala relation eller beteende (det kan t.ex. röra sig om olika typer av upplevda kränkningar eller hur man bemött varandra) har ökat. I nära två tredjedelar av fallen av dödligt våld inom den kriminella miljön framgår det dock att åtminstone någon av de inblandade tillhör en kriminell gruppering eller nätverk.³⁸

Även om orsakerna till konflikterna inte är entydiga är det enligt vår mening på ett övergripande plan svårt att komma ifrån bilden att

³⁷ Brå 2016:12 s. 13 ff. och 61 ff. och Polismyndigheten (2019a) s. 10.

³⁸ Brå 2020:4 s. 10 och 43 ff.

narkotikabrottsligheten är starkt kopplad till det grova våld som förknippas med kriminella nätverk. Tillgängliga rapporter samt våra kontakter med olika företrädare inom Polismyndigheten och Brå m.fl. pekar i princip alla ut narkotikabrottsligheten som en faktor i sammanhanget, även om dess beskrivning som orsak varierar.³⁹

Den bild som presenteras sträcker sig från att det handlar om rena konkurrenssituationer och revirstrider till att det inte är narkotikaförsäljningen i sig som är den drivande kraften bakom de våldsbrott som förekommer, utan att förklaringen snarare kan sökas i att den kriminella miljö i vilken försäljningen äger rum är våldsam och inbegriper att grovt våld används för att lösa olika konflikter (se även avsnitt 3.4 om den svenska narkotikamarknaden).

Även i Brås intervjustudie med personer med erfarenheter av skjutvapenvåld i den kriminella miljön beskrivs det att konflikter som leder till skjutningar oftast har någon form av koppling till narkotikamarknaden och då främst till försäljningen av cannabis.⁴⁰ Oavsett ursprunget till en konflikt belyser sistnämnda studie också två viktiga aspekter av våldet, dels dess funktion som maktmedel, dels som försvar eller hämnd, vilket behandlas i det följande tillsammans med några övriga frågor.

Ställning och position

Det beskrivs att det är konfliktens konsekvenser som är avgörande för de inblandade, alltså hur konflikten påverkar vars och ens ställning och position inom den kriminella miljön. Med andra ord tycks det inte vara konfliktens orsaker i sig som är det viktiga. De inblandade ser i stället skjutvapenvåldet som en investering i den egna kriminella karriären, eftersom våldet är ett sätt att bygga upp sitt rykte och stärka sin position. Ens rykte förknippas med vinster, som att t.ex. få mer inflytande över den lokala narkotikamarknaden. Samtidigt är ryktet kortvarigt och lätt att förlora och måste därför ständigt upprätthållas och försvaras. Enligt Brå kan konflikter och skjutningar alltså vara användbara i spelet om position och makt, både på narkotikamarknaden och i den kriminella miljön i stort. Likt

³⁹ Se bl.a. Polismyndigheten och Tullverket (2016), Drogssituationen – Lägesbild i Sverige 2013–2016, s. 9, Polismyndigheten (2017) s. 10, Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 21 Brå 2020:4 s. 43 samt Polismyndigheten (2021) s. 3.

⁴⁰ Brå 2019:3 s. 55 f.

i andra sammanhang beskrivs det att mer eller grövre våld måste till för att flytta fram eller skydda den egna positionen. Unga, perifera deltagare i den kriminella miljön tar i högre grad än tidigare chansen att avancera genom att skjuta. Man kan beskriva detta som en sorts inflationsprocess. Mer våld krävs för att åstadkomma en viss effekt och om de inblandade aktörerna utgår från sådana antaganden kan det få konsekvenser för motivationen att söka fredliga lösningar när konflikter uppstår.⁴¹

Även i andra rapporter talas det om ett skifte i den kriminella miljön där det vuxit fram en ung generation som inte drar sig för att ta till våld samt om betydelsen av att inom dessa grupper bygga det egna ”varumärket” och upprätthålla ett våldskapital. Det beskrivs bl.a. att en mindre personlig konflikt kan räcka som bakomliggande orsak och att våldet har en viktig funktion på så sätt att ett trovärdigt våldskapital är centralt för att genomföra viss brottslig verksamhet och för att t.ex. inte bli pålagd fiktiva skulder.⁴²

Försvar och hämnd

Skjutvapenvåldet beskrivs i Brås intervjustudie också som ett sätt att skydda sig själv. Många personer i studien beskriver att tillvaron präglas av rädsla, stress och ångest och att man måste skjuta först, för att förhindra att man själv blir skjuten. Några menar att behovet av den här typen av strategier har ökat över tid och att man behöver ta till grovt våld för att hindra en hämndaktion som man räknar med ska inträffa. Samtidigt synliggörs det att detta perspektiv är fullt av paradoxer. Att genomföra en skjutning tycks öka den egna utsattheten snarare än minska den. Detta eftersom det kan provocera fram motaktioner, inte bara från andra som känner sig hotade utan även utifrån en utbredd hämndlogik som innebär att en genomförd skjutning måste medföra någon form av motaktion. Därmed hålls konflikter vid liv och kan bli till spiraler där det inte är möjligt att så att säga ”skjuta sig fri”.⁴³

⁴¹ Brå 2019:3 s. 8 f.

⁴² Brå 2016:12 s. 69 och 76 f., Brå 2018:6 s. 80 och Polismyndigheten (2017) s. 10.

⁴³ Brå 2019:3 s. 9 f. och 79.

Våldshandlingarna hänger ofta ihop

Många skjutningar synes alltså hänga ihop. Forskning om skjutvapenvåld i Sverige har visat en ökad risk för nya skjutningar, i både tid och rum, när en skjutning ägt rum och att en stor del av skjutningarna är svar på tidigare skjutningar i pågående gängkonflikter. Det förekommer alltså fall av dödligt våld som förefaller vara direkta reaktioner på andra sådana fall. Mönstret är dock inte lika tydligt för sprängningar.⁴⁴

Kort sammanfattat har det visat sig att skjutningar är särskilt vanliga i vissa områden, som till stor del sammanfaller med utsatta områden, samt att risken är ungefär fyrdubblad för en ny skjutning i närheten under de närmsta veckorna efter att en skjutning inträffat. Enligt den senaste studien på området är risken för en ny skjutning särskilt förhöjd om skjutningen skett i närheten av en öppen drogscen i ett utsatt område. En analys genomförd av Brå visar även att det blivit vanligare att fall av dödligt skjutvapenvåld är länkade till varandra i den meningen att misstänkta i ett ärende också förekommer som misstänkta eller brottsoffer i andra ärenden om dödligt våld.⁴⁵

Enligt Brå är senare års utveckling av det dödliga skjutvapenvåldet svårförklarlig utifrån sådana faktorer⁴⁶ som ofta läggs till grund för trender i det dödliga våldet. En rimlig slutsats är enligt Brå i stället att ökningen kan handla om en särskild gruppdynamik i den kriminella miljön, där skjutningar utlöser varandra.⁴⁷

I Polisens analys av material från Encrochat talas det om att våldsbrotten i långvariga konflikter endast i liten utsträckning bedöms ha en direkt koppling till ursprungsmotiven. Konflikterna har i stor utsträckning övergått till långvariga våldsspiraler där tidigare våldsbrott föder fram nya.⁴⁸

⁴⁴ Brå 2020:4 s. 25 och Sturup m.fl. (2019), Explosive violence: A near-repeat study of hand grenades and shootings in urban Sweden. *European Journal of Criminology*.

⁴⁵ Sturup, m.fl. (2017), Near-repeat shootings in contemporary Sweden 2011 to 2015, *Security Journal* 31, s. 73–92, Gerell m.fl. (2021), Open Drug Markets, Vulnerable Neighbourhoods and Gun Violence in Two Swedish Cities, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism* samt Brå 2020:4 s. 10 och 54 ff.

⁴⁶ Till exempel förekomsten av illegala drogmarknader, kriminella gäng och bristande förtroende för rättsväsendet, kopplingar till utsatta områden/socioekonomiska faktorer eller invandring/etnisk mångfald samt tillgången till vapen, vilka är förhållanden som förekommer även i andra länder.

⁴⁷ Brå 2021: 8 s. 11 och 68 ff.

⁴⁸ Polismyndigheten (2021) s. 12.

Instabilitet

Ett tema som återkommit ovan är instabiliteten i den kriminella miljö inom vilken mycket av det dödliga våldet äger rum. I Brås intervju-studie omnämns denna instabilitet som framträdande. Föränderliga samarbeten beskrivs, vilka sägs bygga på vänskap och lojalitet som de inblandade haft med sig in i miljön. Detta ligger långt ifrån de mer formaliserade organisationer som återfinns i andra sammanhang. Vänskapsrelationerna tycks ha gjort det möjligt att verka relativt flexibelt – ibland självständigt och ibland tillsammans med andra. Men rörligheten skapar också konkurrenssituationer och konfliktytor, vänskap och lojalitet kan plötsligt vändas till konkurrens och fiendskap. I frånvaron av strukturer som kan hantera uppkomna konflikter tycks instabiliteten därmed bidra till våldet.⁴⁹

Närmare om omfattningen av problemet och kopplingen till utsatta områden

Antalet kriminella nätverk sägs ha ökat

I en Brå-rapport från 2016 sägs antalet sammanslutningar i den kriminella miljön ha ökat (se även nedan).⁵⁰ Hur många kriminella nätverk som det totalt finns i Sverige är dock svårt att säga, svaret är om inte annat avhängigt vad man lägger i begreppet.

Kriminella nätverk och utsatta områden

Vad man däremot kan konstatera är att många kriminella nätverk har koppling till s.k. *utsatta områden*. I en kartläggning från 2017 identifierade Polismyndigheten 61 områden i svenska städer som utsatta områden och bedömde 22 av dessa som särskilt utsatta. Enligt kartläggningen kan det antas att det i ett genomsnittligt utsatt område finns tre nätverk som bedöms som kriminella och drygt 70 medlemmar varav åtta är tongivande. I de flesta särskilt utsatta områdena uppgår dock antalet medlemmar till över 100. Totalt bedömdes det finnas minst 5 000 medlemmar fördelade på omkring 200 kriminella nätverk i de utsatta områdena. Nätverken är oftast löst sammansatta

⁴⁹ Brå 2019:3 s. 114.

⁵⁰ Brå 2016:12 s. 127.

med en informell hierarki, vilket överensstämmer med Brås beskrivning av stadsdels- och förortsbaserade grupper (se avsnitt 3.3.1). Deras huvudsakliga sysselsättning är narkotikaförsäljning och den vanligaste drogen är cannabis. Av kartläggningen framgår också att Polismyndigheten ser en förändring i hur våldet mellan kriminella utövas i detta sammanhang. Man menar att uppgörelser tidigare skedde i det dolda, på undanskymda platser eller inomhus, medan våldet i dag har flyttat ut och i större utsträckning sker i det offentliga rummet. Med andra ord ges en bild som svarar mot den beskrivning av brottsutvecklingen som lämnats i det föregående (se avsnitt 3.2). Polismyndigheten beskriver också att färre drar sig för att använda skjutvapen i konflikter jämfört med tidigare, och att våldet sker mer impulsivt i dag.⁵¹

I en uppdaterad kartläggning från 2019 har två områden avförts från listan över utsatta områden och ett område tillkommit.⁵²

I sammanhanget kan nämnas att nära en tredjedel av det dödliga våldet i den kriminella miljön under åren 2005–2017 skedde i utsatta områden. Jämfört med antalet invånare i resten av landet är de utsatta områdena mycket små; knappt sex procent av befolkningen bor där. Med beaktande av detta är dödligt våld i den kriminella miljön mer än åtta gånger så vanligt i utsatta områden som i övriga landet (beräknat utifrån antalet fall per 100 000 män). Jämförelsen utgår från om brottsplatsen ligger i ett utsatt område eller inte. Skulle den även omfatta händelser som skett utanför utsatta områden, men där brottsoffer eller gärningsperson har en anknytning till ett sådant område, skulle skillnaderna sannolikt bli ännu större.⁵³

Om man tittar närmare på situationen i exempelvis *Stockholm*, som är en av de storstadsregioner som är mest berörd av skjutningar i samband med konflikter bland kriminella, har en annan kartläggning från Polismyndigheten identifierat 50 kriminella nätverk i regio-

⁵¹ Polismyndigheten (2017a). Utsatta områden beskrivs som geografiska områden som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status och där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan är snarare knuten till den sociala kontexten i området än de kriminellas utstuderade vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Särskilt utsatta områden kännetecknas dessutom av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen i området innebär att det är svårt eller nästintill omöjligt för Polisen att fullfölja sitt uppdrag, vilket kräver regelmässig anpassning av arbetssätt eller utrustning. Många gånger har det skett en normalisering vilket lett till att varken Polisen eller de boende reflekterar över det avvikande läget i området.

⁵² Polismyndigheten (2019b), Kriminell påverkan i lokalsamhället.

⁵³ Brå 2020:4 s. 26.

nen under 2019, varav 30 nätverk bedömdes ha ett högt eller mycket högt våldskapital. Majoriteten av dessa är vad som benämns lokala kriminella nätverk, vilket alltså motsvarar vad som av Brå benämns stadsdels- och förortsbaserade grupper (se avsnitt 3.3.1). Utmärkande för sådana nätverk, vilka har ökat till antalet sedan en tidigare kartläggning 2017, är att de i huvudsak är verksamma i ett specifikt geografiskt område som de har anknytning till. I regel är det fråga om utsatta områden. Enligt kartläggningen ägnar dessa nätverk sig åt narkotikabrottslighet och har ofta ett betydande våldskapital. Förutom sådana konstellationer omfattar de 50 identifierade kriminella nätverken bl.a. vad som i kartläggningen benämns tongivande kriminella aktörer och självmarkerande grupper, vilket i huvudsak motsvarar Brås beskrivning av projektbaserade konstellationer och självdefinierande grupper (se avsnitt 3.3.1). Av de 50 identifierade kriminella nätverken hade nära 30 nätverk genomfört eller anstiftat skjutningar under kartläggningsperioden (varav nästan samtliga var lokala kriminella nätverk) och cirka en fjärdedel använt handgranater eller andra sprängämnen i sin våldsanvändning (även här var majoriteten lokala kriminella nätverk). 20 nätverk var eller hade varit involverade i konflikter med andra nätverk under perioden. Sammantaget ges en bild som väl överensstämmer med vad som sagts ovan beträffande vilken typ av grupper det är som främst kan förknippas med de senaste årens våldsutveckling (se avsnitt 3.3.2).⁵⁴

Familje- och släktbaserade nätverk samt mc-gäng

Avslutningsvis kan något sägas också om sådana andra grupper eller nätverk som beskrivs ha en kapacitet till grovt våld. När det gäller *familje- och släktbaserade nätverk* har vi inte funnit några konkreta uppgifter i myndighetsrapporter avseende det totala antalet s.k. kriminella klaner eller de individer som ingår i dessa. Men antalet personer i sådana nätverk är enligt våra kontakter med Polismyndigheten av allt att döma mindre än i de stadsdels- och förortsbaserade grupperna. Enligt Polisens interna underrättelseuppgifter finns det minst ett 40-tal släktbaserade kriminella nätverk på olika platser i Sverige. I en icke-publicerad fallstudie avseende fyra av dessa nätverk har samtliga funnits i utsatta områden. Stadsdels- och för-

⁵⁴ Polismyndigheten (2019a) s. 7 f. och 11.

ortsbaserade grupper är alltså inte de enda sortens nätverk som förekommer i sådana områden.

Vad gäller antalet individer med koppling till *mc-gäng* har detta i en forskningsrapport från 2018 uppskattats till runt 5 000 och mängden etablerade avdelningar bedöms ha ökat sedan millennieskiftet.⁵⁵

3.3.4 Allmänt om brottsligheten inom ramen för kriminella nätverk

I detta och nästa avsnitt redovisas vår kartläggning av vilka brott som är vanligt förekommande i kriminella nätverk. Redogörelsen utgör en grund till våra överväganden och förslag i kap. 8. Den varierande graden av organisation och struktur hos de kriminella nätverken gör det dock svårt att ge en enhetlig bild av de brott som de begår. Det kan handla om alltifrån allvarliga och väl organiserade brott – ibland med internationell förankring – till mindre ordningsstörningar.⁵⁶ Någon kriminalstatistik över brott begångna inom ramen för kriminella nätverk finns heller inte att tillgå.

Beträffande nätverkskriminalitet som kategoriseras som *organiserad brottslighet* och som ofta utgör ett myndighetsgemensamt problem är listan lång över vilka typer av brottslighet som förekommer. Till viss del är det fråga om ekonomiskt eller administrativt präglad brottslighet men även annan brottslighet nämns. De kategorier av brott som framgår av senare rapporter⁵⁷ på detta tema är bl.a.:

- *Brott mot välfärdssystemen och arbetsmarknadsbrottslighet* (t.ex. avseende assistansersättning, löne- och andra ersättningssubventioner eller garantier, studiemedel, pensioner och i form av skenanställningar, svartarbete, osanna fakturor och lönebetalningar vid ROT/RUT-arbeten samt felaktig folkbokföring)
- *Ekonomisk brottslighet* (t.ex. i form av oredovisade inkomster och utbetalningar, punktskattebrott avseende alkohol och tobak samt fusk med mervärdesskatt)

⁵⁵ Institutet för framtidsstudier 2018/4 s. 25.

⁵⁶ Brå 2018:6 s. 9 och Polismyndigheten (2017b) s. 9–17.

⁵⁷ Se t.ex. Polismyndigheten m.fl. (2019), Polismyndigheten (2017) och Brå (2017).

- *Bedrägerier* (t.ex. genom annonsbedrägerier och s.k. nätfiske/phishing samt genom kort- och kreditbedrägerier som föregås av identitetsintrång i form av stulna kortuppgifter och köp i annans namn)
- *Människohandel och människosmuggling* (t.ex. avseende tiggeri med tvångsinslag, tvångsarbete eller för sexuella ändamål)
- *Miljöbrott* (t.ex. s.k. avfallsbrott och olagligt genomförda gränsöverskridande avfallstransporter)
- *Internationell tillgreppsbrottslighet* (t.ex. stölder av fordon, maskiner och verktyg men även i form av bostadsinbrott och butiksstölder, vilka bl.a. begås av utländska stödligor)
- *Narkotikabrottslighet* (som beskrivs som en central del av den organiserade brottsligheten och sker både genom smuggling och försäljning)
- *Våldsbrottslighet och brottslighet hänförlig till befattning eller användning av vapen och sprängämnen* (där våldet bedöms vara starkt kopplad till narkotikabrottsligheten och främst härröra från vissa grupper, jfr avsnitt 3.3.2 ovan)
- *Penningtvätt* (vilket för många former av brottslighet är en förutsättning för att kunna använda eller flytta brottsvinster till den legal sektorn)
- *Ideologiskt motiverade brott* (t.ex. finansiering av terrorism)
- *Komplex cyberbrottslighet* (bl.a. olika former av dataintrång).

Sammanfattningsvis spänner sig brottsligheten över många områden, i vart fall när det är fråga om mer organiserade former av nätverk. All den brottslighet som anges ovan framstår dock inte som tydligt kopplad till den våldsutveckling som har beskrivits i avsnitt 3.2 och framhålls i våra direktiv. Att behandla all olaglig verksamhet som förekommer inom olika kriminella nätverk låter sig heller inte göras inom ramen för vårt arbete. I nästa avsnitt granskas i stället delar av brottsligheten närmare.

3.3.5 En närmare blick på brottsligheten i löst sammansatta kriminella nätverk i utsatta områden

Inledning

Vår utrednings tillkomst har sin bakgrund i de senaste årens vålds-
upptrappning i form av skjutningar och sprängningar och direktiven
betonar särskilt att många kriminella grupper i dag består av lösa
nätverk. Dessutom avser vårt kartläggningsuppdrag särskilt sådana
brott i kriminella nätverk som är kännetecknande för konflikter och
uppgörelser. Det är därför av särskilt intresse att ringa in den brotts-
lighet som begås av den sortens grupper som kan knytas till vålds-
utvecklingen. Som redovisats i avsnitt 3.3.2 är det i huvudsak fråga om
s.k. stadsdels- och förortsbaserade grupper, vilka ibland även benämns
lokala kriminella nätverk. Utmärkande för dessa nätverk, vilka fram-
ställningen nedan kommer att fokusera på, är att de ofta förekommer
i utsatta områden och i regel har en lösare sammansättning än
organiserad brottslighet i form av t.ex. mc-gäng, även om undantag i
form av mer organiserade nätverk finns (se bl.a. avsnitt 3.3.1).

Även med denna inriktning är det inte helt utan svårigheter att
besvara vilka brott som är vanligt förekommande i nätverken. Vissa
övergripande konstateranden kan dock göras. Utifrån information
från bl.a. våra experter och kontakter med olika företrädare inom
Polismyndigheten och Brå m.fl. har vi skapat oss den bild som
redovisas i det följande. Eftersom det inte finns någon egentlig stati-
stik att tillgå tar redogörelsen delvis sikte på vilken sorts brottslighet
som får anses typisk eller kännetecknande för sådana kriminella nät-
verk, snarare än vilka brott som numerärt förekommer oftast. Redan
här kan nämnas att de uppgifter som lämnats till oss främst avsett vissa
sorters allvarigare brottslighet. Det kan dock inte uteslutas att t.ex.
lindrigare brottslighet i form av mängdbrottslighet såsom ringa nar-
kotika brott, ringa stöld och trafikbrottslighet m.m., men även annan
brottslighet, förekommer oftare rent antalsmässigt i nätverken.

Vanligt förekommande eller typiska brott

Den brottslighet som ofta förekommer i de aktuella grupperna, eller
typiskt sett är central för dessa, hänför sig enligt vår bild främst till
narkotikaförsäljning och brottslighet som innefattar våld och hot

och ger upphov till, eller består i användningen av, ett s.k. våldskapital. Utifrån det kan man peka på vissa sorters brott som är vanligt förekommande i sammanhanget eller i allt fall typiska för grupperna. I samband härmed kan man skilja på brott som ger intäkter, dvs. *vinningsbrottslighet*, och brott med koppling till ett våldskapital, vilket ibland benämns som *instrumentell brottslighet*. Vissa brott kan vara såväl vinningsinriktade som instrumentella, t.ex. rån och utpressning.

Narkotikabrottslighet

Narkotikabrottslighet är en första gemensam nämnare för många kriminella nätverk och inte minst för den sortens grupper som benämns som stadsdels- eller förortsbaserade, vilket framgår av såväl tillgängliga rapporter som våra olika kontakter. Narkotikaförsäljning har beskrivits för oss som den centrala vinningsdrivande brottsligheten för dessa grupper, vilka sägs vara dominerande inom cannabishandeln men även ägnar sig åt hantering och försäljning av andra droger såsom t.ex. kokain och opioider. Som konstaterats i avsnitt 3.3.3 är denna brottslighet starkt förknippad med våldsbrottslighet och konflikter, särskilt när den tar sig uttryck genom gatuhandel. Den kräver ofta ett våldskapital eller inflytande över det område i vilket narkotikan säljs eller på annat sätt hanteras (se även avsnitt 3.4 för en redogörelse avseende narkotikamarknaden i Sverige och vidare i kap. 10).⁵⁸

När det gäller renodlad vinningsbrottslighet i övrigt är bilden mer spridd och någon annan form av brottslighet som motsvarar narkotikabrottslighetens betydelse har inte framkommit (se vidare nedan under rubriken andra typer av brott).

Våld och hot

En andra gemensam nämnare för de aktuella grupperna, men även andra kriminella nätverk, är våldskapitalet (se avsnitt 3.3.1). Det leder oss till brottslighet som bygger upp eller består i användningen av ett sådant kapital, dvs. instrumentella brott. Enligt både rapporter och de kontakter som vi har haft med bl.a. Polismyndigheten och

⁵⁸ Se även Brå 2016: 12 s. 89 ff. och Polismyndigheten (2017a) s. 23 ff.

Brå används våldskapitalet för att kontrollera områden, utöva otillåten påverkan och bedriva narkotikahandel men även för att utöva annan brottslighet som t.ex. utpressning. En viktig beståndsdel i sammanhanget är att våldskapitalet bidrar till den s.k. tystnadskultur som, tillsammans med parallella samhällsstrukturer, underlättar kriminella nätverks verksamhet i utsatta områden.⁵⁹

I det följande redogör vi för sådana brott som beskrivits som relevanta för oss i denna kontext. När det gäller olika former av *rån* framstår det som att tiden för spektakulära rånbrott mot banker, värdetransporter m.m. delvis är förbi. Däremot har personrånen ökat kraftigt på senare år, framför allt mot unga, och sådana rån har sammankopplats med kriminella nätverk i utsatta områden. Personrån har även beskrivits av Polisen som ett s.k. strategiskt brott som yngre individer ofta begår innan de går vidare till att ägna sig åt annan brottslighet inom ramen för stadsdels- och förortsbaserade grupper. Av dessa anledningar är rånbrottslighet av betydelse, trots att denna brottslighet inte har angetts som framträdande bland äldre och mer etablerade aktörer i grupperna (se vidare avsnitt 8.4.7).⁶⁰

Utpressning har beskrivits som vanligt förekommande inom de aktuella nätverken. Brotten kan ta sig uttryck i både beskyddarverksamhet och annan utpressning. Sådan brottslighet kan förekomma i förhållande till t.ex. näringsidkare i utsatta områden men även inom den kriminella miljön och internt inom nätverken genom s.k. bötnings. Utpressningsverksamhet sägs ha utvecklats till en viktig inkomstkälla för många kriminella grupper. Användningen av ett våldskapital är ofta en förutsättning för brottens genomförande. Det finns även uppgifter om att denna brottslighet ersatt andra grova brott som tidigare var vanligare, t.ex. grova rån. I sammanhanget bör även framhållas att Brås studier har visat att många individer misstänkta för dödligt våld i den kriminella miljön tidigare har varit misstänkta för utpressning (se vidare avsnitt 8.4.8).⁶¹

Till detta kommer andra allvarliga brott som innefattar våld eller hot och som bygger upp ett våldskapital eller annars förekommer i samband med de aktuella nätverkens brottslighet. Att det våld som

⁵⁹ Se även Brå 2016:12 s. 37 och 50 ff., Brå 2018:6 s. 66 ff., Brå 2019:10 s. 58 ff., Polismyndigheten (2017) (a) s. 27 och 30, Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 23 samt Polismyndigheten (2019a) s. 11, 83 ff. och 92 ff.

⁶⁰ Se även Brå 2016:12 s. 50 och 97 f.

⁶¹ Brå 2016:12 s. 97 f. och 120 f., Brå 2018:6 s. 82 och 126 f, Brå 2020:4 s. 9 och Polismyndigheten (2017a) s. 29.

kopplas ihop med kriminella nätverk i utsatta områden har ökat i både omfattning och grovhet har nämnts i många olika sammanhang. Enligt våra kontakter med bl.a. Polismyndigheten och Brå är brott såsom *misshandel, människorov, olaga tvång, olaga hot* men även *övergrepp i rättssak* av relevans i detta sammanhang. Sistnämnda brott förekommer inte sällan i samband med rån och utpressning enligt information från Polismyndigheten (se vidare avsnitt 8.4.2 och 8.4.4–8.4.6).⁶²

Skjutvapen och sprängämnen m.m.

Med tanke på tillgången till illegala skjutvapen och sprängämnen i den kriminella miljön behöver även *vapenbrott* och *brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor* nämnas i sammanhanget. Sådan brottslighet bedöms tillsammans med våldsbrottslighet vara knuten till narkotikaförsäljning, som en förutsättning för att kunna upprätthålla organiserad narkotikahandel över tid. I sammanhanget kan även konstateras att de flesta av dödsskjutningarna i Sverige sker med illegala vapen.⁶³

Mot bakgrund av redogörelsen i förevarande kapitel framstår också den faktiska användningen av skjutvapen och sprängämnen för att begå våldsbrott m.m. som klart överrepresenterad i den sortens nätverk som behandlas här (se bl.a. avsnitt 3.2 och 3.3.3). Det kan dock ifrågasättas om brott såsom mord och allmänfarlig ödeläggelse i sig kan anses som vanligt förekommande jämfört med annan brottslighet. Däremot bör de betraktas som kännetecknande för kriminella uppgörelser, vilket behandlas i det följande.

Brott som kännetecknar kriminella uppgörelser

Frågan om vilka brott som kännetecknar eller ger uttryck för kriminella uppgörelser har till viss del redan besvarats genom redogörelsen för våldet inom den kriminella miljön och beskrivningen av de konflikter som förekommer (se avsnitt 3.2 och 3.3.1). Sammanfattningsvis kan det sägas att det yttersta tecknet på kriminella uppgörelser eller konflikter som kan kopplas till de aktuella nätverken

⁶² Se även Polismyndigheten (2019a) s. 13 avseende människorov och Polismyndigheten (2017a) s. 13 avseende övergrepp i rättssak.

⁶³ Se t.ex. Brå 2016:12 s. 63 f., Brå 2017 s. 36 f. och 66 f. samt Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 20.

måste anses vara skjutningar och sprängningar, vilket i huvudsak är fråga om brott såsom *mord* och *mordförsök* samt *allmänfarlig ödeläggelse*.

Som det har beskrivits för oss kan skjutningar också genomföras för att allvarligt skada någon eller för att skrämmas (vilket i det senare fallet även kan ske genom sprängningar), dvs. som allvarliga fall av *misshandel* och *olaga hot*.

Utpressning förekommer inte enbart i förhållande till näringsidkare och andra utanför den kriminella miljön utan också mellan grupper eller internt i form av s.k. bötningar. Även utpressningsbrottslighet kan alltså vara kännetecknande för kriminella uppgörelser enligt våra efterforskningar, varvid t.ex. sprängningar kan ingå.

Också brott såsom *människorov*, *olaga tvång* och *övergrepp i rättssak* kan förekomma i sammanhanget enligt våra kontakter med bl.a. Polismyndigheten och Brå, liksom andra former av misshandel och olaga hot än de som redan nämnts.

Andra typer av brott

Även annan brottslighet förekommer i de nu aktuella nätverken, inte minst eftersom många av de inblandade individerna är multikriminella. När det gäller *vinningsbrottslighet*, eller brott relaterade till sådan verksamhet, måste *penningtvättsbrottslighet* nämnas eftersom alla kriminella nätverk som bedriver vinningsbrottslighet i någon utsträckning behöver vidta sådana åtgärder för att kunna tillgodogöra sig sina intäkter (se även avsnitt 3.3.4 ovan).

Även *tillgreppsbrott* och *andra förmögenhetsbrott* förekommer. Enligt vad bl.a. Polismyndigheten berättat utmärker sig de aktuella grupperna dock inte beträffande t.ex. stölder och tillgrepp av fortskaffningsmedel. Även om sådana brott kan förekomma (ibland i kombination vid s.k. smash and grab-kupper) är det alltså inte klart att denna slags brottslighet kan ses som vanligt förekommande eller typisk för de kriminella nätverk som vi inriktar oss på i förevarande del. När det gäller mer organiserad tillgreppsbrottslighet utpekas ofta i stället utländska s.k. stöldligor.⁶⁴

På senare år har olika former av *bedrägerier* sagts bli vanligare inom ramen för kriminella nätverk och det finns exempel på att så-

⁶⁴ Se t.ex. Polismyndigheten (2017) s. 15 f.

dana nätverk som vi inriktar oss på här är inblandade i denna typ av verksamhet. Det är dock svårt att säga hur vanligt det är och förekomsten av sådan brottslighet verkar, utifrån den information som lämnats till oss, variera mellan olika nätverk. Även *bidragsbrott* baserade på t.ex. felaktig folkbokföring uppges förekomma. Likaså förekommer *brott mot välfärdsystemen* och annan *ekonomisk brottslighet* t.ex. i form av att företag och föreningar i utsatta områden utnyttjas för att erhålla felaktiga förmåner. Också handel med *svarta hyreskontrakt* har nämnts för oss i sammanhanget.

Det har emellertid inte framkommit att den vinningsrelaterade brottslighet som har beskrivits ovan kan anses motsvara betydelsen av den narkotikahandel som nätverken i de utsatta områdena ägnar sig åt. Brottsligheten är inte heller förknippad med våld och otrygghet på samma sätt som narkotikabrottsligheten. Det kan därför ifrågasättas om denna slags brottslighet behöver lyftas fram särskilt i förevarande sammanhang, trots att t.ex. stölder och bedrägerier antalsmässigt kan vara vanligare än grova våldsbrott. Stölder och bedrägerier är dessutom överhuvudtaget mycket vanligt förekommande i samhället och är inte utmärkande för hur just våldsamma kriminella grupper bedriver sin verksamhet.

Avslutningsvis kan nämnas att de personer som ingår i kriminella nätverk sannolikt ägnar sig åt en mängd mindre allvarliga brott, i form av vad som kan kallas för *vardagsbrottslighet*. Som exempel kan nämnas ringa stöld, olovlig körning och ringa narkotikabrott. Sådan brottslighet kan visserligen, när den sker öppet, förekomma som ett sätt att statuera sin makt i ett område och påverka tryggheten där. Även dessa slags brott är dock mycket vanligt förekommande i samhället överlag. Det är dessutom svårt att belägga i vilken utsträckning som brottsligheten har ett samband med de kriminella nätverkens verksamhet.

Sammanfattning

Utifrån ovanstående redogörelse kan viss slags brottslighet betraktas som särskilt betydelsefull. I vart fall för sådana i regel löst sammansatta kriminella nätverk som förekommer i utsatta områden och som till stor del ligger bakom den våldsutveckling som har beskrivits. Det rör sig om:

- *Narkotikabrottslighet*
- *Rånbrotslighet*
- *Utpressningsbrottslighet*
- *Annan allvarlig brottslighet som innefattar våld eller hot, såsom misshandel, människorov, olaga tvång, olaga hot och övergrepp i rättsak*
- *Vapenbrott och brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor.*

När det gäller kriminella uppgifter och konflikter i denna del av den kriminella miljön utmärker sig följande kategorier av brott:

- *Skjutningar och sprängningar, dvs. gärningar som kan rubriceras som bl.a. mord, mordförsök och allmänfarlig ödeläggelse*
- *Utpressningsbrottslighet*
- *Annan allvarlig brottslighet som innefattar våld eller hot, såsom misshandel, människorov, olaga tvång, olaga hot och övergrepp i rättsak.*

Nämnda brottslighet är inte av betydelse endast för sådana nätverk i utsatta områden som redogörelsen inriktar sig på. Brottsligheten är också av relevans för andra kriminella grupper som ägnar sig åt narkotikabrottslighet och besitter ett våldskapital som används för brottslig verksamhet. Enligt våra kontakter med Polismyndigheten m.fl. inbegriper detta bl.a. mc-gäng och kriminella familje- och släkt-nätverk.⁶⁵

3.4 Narkotikamarknaden i Sverige

3.4.1 Inledning

Mot bakgrund av narkotikabrottslighetens betydelse för våra överväganden följer i detta avsnitt en översikt över narkotikamarknaden i Sverige. Redogörelsen är av övergripande natur och rör inte bara sådan narkotikahandling som kan kopplas till våldsamma kriminella nätverk.

⁶⁵ Se även t.ex. Acta Publica Rapport 2020:07 s. 9 f. och Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 21.

3.4.2 Kort om narkotikamarknadens omfattning

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN, har presenterat en uppskattning av hur stor den årliga omsättningen av narkotika är i Sverige. Uppskattningen utgår från det s.k. gatupriset, med vilket avses priset vid överlåtelse av små mängder i konsumentledet, samt antal narkotikabeslag som gjorts av polis och tull. De substanser som ingår i skattningen är hasch, marijuana, kokain, amfetamin, heroin och ecstasy. För cannabis (hasch och marijuana) har den genomsnittliga årliga omsättningen under perioden 2015–2019 beräknats till 1,2 miljarder kronor eller 45 procent av den totala narkotikamarknadens omsättning. Narkotikasorten med näst högst beräknad omsättning under samma period var amfetamin (cirka 640 miljoner kronor eller 24 procent av den totala marknaden) och därefter följde kokain (cirka 520 miljoner kronor eller 19 procent av den totala marknaden). Cannabis omsatte alltså något större belopp än kokain och amfetamin tillsammans. Heroin omsatte enligt beräkningen cirka 220 miljoner kronor (8 procent av marknaden) och ecstasy närmare 120 miljoner kronor (4 procent av marknaden). Den genomsnittliga årliga omsättningen av de omnämnda narkotikasorterna under perioden 2015–2019 har uppskattats till mellan 2,7 och 6,9 miljarder kronor. Narkotikaklassade läkemedel som används utan läkarförskrivning ingår inte p.g.a. bristande underlag, men anges i rapporten också vara en vanligt förekommande narkotikatyp.⁶⁶

CAN betonar att det är förenat med svårigheter att bestämma omsättningen på narkotikamarknaden eftersom viktig information saknas, bl.a. vad gäller transittrafiken i Sverige och beslagseffektiviteten hos tull och polis. Det betonas att beräkningarna har gjorts med försiktighet, för att undvika ogrundade överdrifter.⁶⁷

Såvitt avser mängden narkotika på marknaden har CAN bedömt att 11 ton cannabis årligen nådde konsumentmarknaden under perioden 2015–2019. Motsvarande siffror för amfetamin var 2,6 ton, för kokain närmare 600 kilo och för heroin drygt 200 kilo. Antalet ecstasytabletter beräknas ha uppgått till 900 000.⁶⁸

Polismyndigheten har senare, i en analys av underrättelsematerial inhämtat från Encrochat, uppskattat att cirka 100–150 ton narkotika smugglas in i Sverige årligen. Utifrån materialet går det enligt rap-

⁶⁶ CAN (2020), Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2019, s. 27 ff.

⁶⁷ A.a. s. 24 f.

⁶⁸ A.a. s. 27.

porten inte att uppskatta hur mycket narkotika som konsumeras i Sverige. Hur stor del av den till Sverige insmugglade narkotikan som förs vidare till andra länder framgår inte av materialet. Även om inte all den narkotika som smugglas in i Sverige konsumeras här, anförs i rapporten att uppgifterna om storleken på smuglingen till Sverige medför att de tidigare bedömningar om narkotikamarknadens omfattning förmodas vara i underkant.⁶⁹

Den vanligaste illegala drogen i Sverige är alltså cannabis. I Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät uppgav 3,8 procent av befolkningen i åldern 16–64 år att de hade använt cannabis under de senaste 12 månaderna. Andelen män som använt cannabis var större än andelen kvinnor och användning av cannabis var vanligare bland yngre än äldre. I åldersgruppen 16–34 år uppgav 7,6 procent att de hade använt cannabis under de senaste 12 månaderna. I denna åldersgrupp uppgav 9,5 procent av männen och 5,4 procent av kvinnorna att de hade använt cannabis under de senaste 12 månaderna.⁷⁰

Även på narkotikamarknaden inom EU är cannabis den narkotikasort som har högst omsättning. Narkotikamarknaden inom EU beräknades 2017 omsätta 30 miljarder euro i missbrukarledet, eller cirka 300 miljarder svenska kronor. Av denna summa svarade cannabis för en omsättning om 11,6 miljarder euro eller 39 procent av den totala omsättningen. Ungefär 25 miljoner människor inom EU uppskattas använda cannabis årligen. Den narkotikasort med näst högst omsättning inom EU 2017 var kokain, vars omsättning uppgick till 9,1 miljarder euro eller 31 procent av den totala marknadens omsättning. Ungefär 4 miljoner människor inom EU beräknas använda kokain årligen. Därefter följde heroin med en omsättning om 7,4 miljarder euro, vilket utgjorde 25 procent av narkotikamarknadens totala omsättning, samt amfetamin och MDMA vars motsvarande siffror uppgick till 1,5 miljarder euro eller 5 procent av den totala marknaden.⁷¹

⁶⁹ Polismyndigheten (2021) s. 19 f.

⁷⁰ Folkhälsomyndigheten (2021), Den svenska narkotikasituationen 2020.

⁷¹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction and Europol (2019), EU Drug Markets Report 2019, Publications Office of the European Union, Luxembourg s. 15 ff.

3.4.3 Narkotikamarknadens aktörer

Smuggling av narkotika till Sverige

Sverige är att betrakta som ett mottagarland för narkotika, dvs. merparten av den narkotika som konsumeras här smugglas in i landet. Narkotikatillgången i Sverige bedöms ha blivit allt större de senaste åren; antalet narkotikabeslag har ökat och Tullverkets enskilda narkotikabeslag avser större mängder än tidigare. Dessutom ökar antalet kriminella grupperingar som handlar med narkotika och metoderna för smuggling och distribution av narkotika förändras kontinuerligt.⁷²

Efterfrågan på narkotika ställer krav på etablerade smugglingsvägar. Kriminella nätverk använder här främst två strategier: antingen smugglas större partier vid färre tillfällen, eller mindre partier mer frekvent. Det senare tillvägagångssättet brukar benämnas myrtrafik. Narkotikapartier smugglas i stor omfattning via de kommersiella handelsflödena till Sverige genom olika upplägg. En framgångsrik strategi som kriminella nätverk använder är att utnyttja legala företag och affärsmodeller inom olika områden, t.ex. logistik- och transportbranschen. På så sätt integreras de legala och illegala marknaderna, vilket innebär att smugglingen döljs i det legala flödet och således försvårar upptäckt. Legala företag kan användas i alla steg i smugglingen, från inköp, via transport till distribution och lagerhållning. Ett exempel är användning av s.k. täcklast vid transport i lastbil. En sådan last utgör en legal last som används för att dölja de illegala varorna och det verkliga syftet med resan, dvs. smugglingen. Täcklast används också för att minska risken för upptäckt vid en dokumentkontroll, då de legala varorna beskrivs i transportdokumenten och även kan visas upp vid en fysisk kontroll.⁷³

Den organiserade myrtrafiken till Sverige rör sig vanligen om mindre volymer av narkotika som ofta smugglas från Nederländerna till Sverige genom olika transportsätt. Ofta anlitas kurirer för detta ändamål. Dessa rekryteras av kriminella nätverk och befinner vanligen sig i en utsatt situation. Det kan bl.a. röra sig om resurssvaga personer som kan vara lätta att utnyttja för smuggling.⁷⁴

⁷² Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 20.

⁷³ Ibid och Tullverket (2020), Lägesbild organiserad brottslighet 2020, s. 8 ff.

⁷⁴ Tullverket (2020) s. 15 och 21.

I Polismyndighetens analys av material från Encrochat har en fördjupad genomgång gjorts beträffande 84 aktörer som bedöms vara de mest centrala i narkotikasmugglingen till Sverige. Dessa smugglar främst hasch, marijuana, kokain samt amfetamin in i landet. Samtliga aktörer är placerade i Stockholm, Göteborg eller Malmö, samt på strategiska platser i produktions- och transitländerna Spanien och Nederländerna. Narkotikan smugglas in i Sverige främst via Skåne och Öresundsbron, som bedöms vara den mest frekvent förekommande gränsövergången. Smugglingen sker enligt rapporten i regel med vägtransport och då främst med lastbil. Det ovan beskrivna tillvägagångssättet att gömma narkotika i en legal last anges vara vanligt förekommande. Enligt rapporten går det inte via Encrochat att följa narkotikans fortsatta väg inom Sverige. Troligen tas narkotikan emot av personer med lägre status i den kriminella kontexten som kommunicerar via andra medel än Encrochat.⁷⁵

Försäljningen av narkotika på den svenska marknaden

Narkotikahandeln är en viktig inkomstkälla för den organiserade brottsligheten och utgör ofta basen i de kriminella nätverkens illegala verksamhet. Den bidrar dessutom till att upprätthålla och vidareutveckla den organiserade brottsligheten. Genom penningtvätt investeras ansevärda summor från narkotikahandeln i den legala sektorn, t.ex. i företag och fastigheter.⁷⁶

Den kriminella ekonomi som genereras av narkotikahandeln bedöms enligt Polismyndigheten utgöra ett samhällshot i form av korruption och penningtvätt. Som redan framkommit i avsnitt 3.3.3 och 3.3.5 anses narkotikamarknaden vara den mest våldsamma marknaden inom den illegala ekonomin och flera studier visar att förändringar i narkotikamarknaden leder till ökat våld på såväl lokal som nationell nivå.⁷⁷

De stora förtjänsterna från narkotikahandel tillfaller ett fåtal personer högt upp i hierarkin i de kriminella nätverken. Säljarna av de mindre partierna är ofta yngre personer och narkotikaförsäljning är ett sätt att skaffa sig en position i den kriminella miljön. Narkotika

⁷⁵ Polismyndigheten (2021) s. 17 ff.

⁷⁶ Polismyndighetens narkotikabekämpning, Delredovisning av regeringsuppdrag att förstärka bekämpningen av illegal handel med narkotika (Ju2019/02681/P0), s. 3.

⁷⁷ Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 20 samt Polismyndigheten och Tullverket (2016) s. 9.

spelar alltså viktig roll i unga personers koppling till kriminella nätverk och i etablerandet av en kriminell identitet (se vidare avsnitt 3.5) vilket kan ställas i relation till att öppen narkotikahandel har blivit vanligare i svenska städer och förekommer i större delen av landet.⁷⁸

Av Brås intervjustudie avseende personer med erfarenhet av skjutvapenvåld i den kriminella miljön framgår att cannabismarknaden framstår som relativt tillgänglig, både för säljare och köpare. Några av de intervjuade beskriver det som lätt att ta sig in på marknaden, men menar att konkurrensen om positioner och kunder är intensiv, vilket konstant skapar nya konfliktytor. Flera intervjuade berättar att de haft ett eget avgränsat område att sälja i, dit kunder åker för att köpa cannabis. De har också försökt skydda området från utomstående, eftersom de finns många som säljer cannabis.

I studien beskrivs en hierarkisk ordning på narkotikamarknaden. Personer som smugglar in narkotika till landet och säljer stora partier vidare befinner sig överst i hierarkin. Längst ner i hierarkin finns de som köper och brukar narkotika, men som inte säljer narkotika. Mellan dessa positioner finns de övriga narkotikaförsäljarna, vars makt beror på vilket led de säljer i. De som säljer större partier narkotika till andra langare har t.ex. en starkare position än den enskilde säljaren på gatan. Cannabis och kokain beskrivs genomgående som de vanligaste drogerna som intervjuade personerna sålt. Till skillnad från cannabismarknaden beger sig säljaren av kokain ofta till köparen, varför försäljningsområdet blir mindre viktigt. Kokainmarknaden tycks därför bygga på mer personliga förhållanden mellan köpare, som ofta befinner sig i innerstaden, och säljare, som reser från förorten.⁷⁹

Polismyndigheten menar att förekomsten av narkotika påverkar den upplevda tryggheten i lokalsamhällen, vilket sker genom bl.a. den öppna narkotikaförsäljningen som pågår i anslutning till bostadsområden och centrumanläggningar i vissa områden. Därtill kommer som sagt de konflikter och uppgörelser bland kriminella, som ofta sker i den offentliga miljön, där narkotika många gånger förekommer som en möjlig motivbild (se avsnitt 3.2 och 3.3.3 ovan).⁸⁰

⁷⁸ Polismyndigheten (2017) s. 9, Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 20 och Polismyndigheten och Tullverket (2016) s. 9.

⁷⁹ Brå 2019:3 s. 45 ff.

⁸⁰ Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 20 och Polismyndigheten och Tullverket (2016) s. 9.

Brå har av regeringen fått i uppdrag att kartlägga de svenska narkotikamarknaderna, vilket ska redovisas senast den 1 september 2021. Vi har samrått med företrädare för Brå som arbetar med detta uppdrag. De har i huvudsak bekräftat den bild av narkotikamarknaden i Sverige som beskrivs i detta avsnitt. De har dock tillagt bl.a. följande uppgifter. Försäljning av narkotika sker i normalfallet genom att köpare och säljare får kontakt via t.ex. sociala medier för att sedan träffas fysiskt för att slutföra transaktionen. Detta kan för den utomstående framstå som en öppen gatuförsäljning, men säljare och köpare har alltså ofta haft kontakt i förväg. Detta benämns som ”knarklursförsäljning”, då den enskilde säljaren i sin telefon har kontaktuppgifter till sin kundkrets. Beroende på antalet kunduppgifter kan en sådan telefon vara värd mellan 50 000 kronor och 1 miljon kronor på den svarta marknaden. Öppen narkotikaförsäljning utan föregående kontakt mellan säljare och köpare förekommer också, men är en mer marginell företeelse. Det förekommer också i större utsträckning än tidigare att kriminella nätverk i Sverige stationerar svenska medborgare i olika ”hubbar” eller transitländer, som t.ex. Spanien eller Nederländerna, för att organisera narkotikasmuggling till Sverige, vilket minskar användandet av grossister. Det är således fråga om en direktimport av narkotika till Sverige.

3.4.4 Särskilt om narkotikaförsäljning på internet

Narkotikahandeln på internet tenderar öka i omfattning. Den webbaserade drogmarknaden har under 2000-talet visat på en omfattande tillväxt. Det finns tecken på att personer i Sverige i högre utsträckning än i andra länder köper narkotika via internet och försäljningen sker både över det öppna internet och över den dolda delen, Darknet, samt via sociala medier.⁸¹

Nätförsäljningen har medfört att drogerna i dag är lättillgängliga, och inte geografiskt bundna, vilket avspeglas i att antalet beslag som görs i post- och kurirflödet har ökat stadigt de senaste åren. Genom försäljning över internet exponeras narkotika för nya målgrupper. Säljarna i den webbaserade droghandeln utgör allt från tidigare dömda grova narkotikabrottslingar välkända i den kriminella miljön till personer utan tidigare, för myndigheterna, känd brottserfaren-

⁸¹ Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 20 samt Polismyndigheten och Tullverket (2016) s. 10.

het. Under de senaste åren finns flera exempel på ärenden där tidigare ostraffade huvudmän dömts till långa fängelsestraff i mål rörande försäljning av narkotika över internet.⁸²

Genom försäljning av narkotika över internet utnyttjas de möjligheter som post- och kurirflödet erbjuder, med bl.a. snabba leveranser i ett mycket stort flöde av utseendemässigt liknande försändelser. En enskild försändelse med illegala varor kan således enkelt försvinna i mängden. Tullverket har tidigare gjort bedömningen att post- och kurirflödet framför allt används för att smuggla mindre mängder direkt till slutanvändaren. Enligt Tullverket kan det dock övervägas i vilken utsträckning post- och kurirflödet även används vid e-handel som riktar sig till försäljare i grossistled, framför för narkotiska läkemedel och annan syntetisk narkotika. Eftersom det är omöjligt att direkt avgöra om flera små sändningar är en del av en totalt sett större sändning med olika mottagare, är det svårt att fastställa om det rör sig om organiserad smuggling. Tullverket bedömer att sändningen av illegala varor i post- och kurirflödet utgör ett växande problem.⁸³

De företrädare från Brå som vi har varit i kontakt med har bekräftat bilden av att narkotikamarknaden på internet har ökat under senare år. Enligt dem är det dock svårt att avgöra om det är fråga om att fler personer än tidigare köper narkotika eller om narkotikaförsäljningen på internet tar marknadsandelar från den övriga försäljningen. Internetmarknaden utgör dock fortfarande en bråkdel av narkotikaförsäljningen i stort och bedöms omfatta cirka en tiondel av den totala narkotikaförsäljningen i landet. Här bortses från den försäljning som sker via sociala medier och där köpare och säljare sedan träffas för överlämnandet av narkotikan.

3.5 Rekrytering och involvering av unga i kriminalitet

3.5.1 Inledning – utredningens uppdrag

Enligt våra direktiv ska vi analysera hur problembilden ser ut när det kommer till unga som involveras i kriminalitet. Denna del av vårt uppdrag redovisas här och ligger till grund för våra överväganden och förslag i kap. 9. Mot bakgrund av direktivens utformning är fram-

⁸² Polismyndigheten och Tullverket (2016) s. 10 f.

⁸³ Tullverket (2020) s. 26.

ställningen inriktad på unga som involveras i brottslighet med anknytning till kriminella nätverk.

3.5.2 Allmänt om rekrytering

Mc-gäng m.m.

Som redovisats ovan (se avsnitt 3.3.1) ser vägarna in i de olika grupperna olika ut. För mc-gängen är processen fram till fullvärdigt medlemskap relativt lång och kan pågå i flera år. I vissa fall är det en hel mc-klubb som rekryteras. Både vid rekrytering av hela klubbar och enskilda individer finns en rekryteringstrappa med olika steg som vanligtvis måste passeras innan fullvärdigt medlemskap uppnås. Rekryteringsbasen till mc-gängen, och deras undergrupperingar, utgörs av småklubbar och personer som är etablerade i den kriminella miljön. Några uppgifter om att mc-gängen särskilt inriktar sig på att rekrytera unga personer har vi inte stött på. Rekryteringen till de självdefinierade grupper som inte kan klassas som mc-gäng sägs inte ha en lika tidskrävande process som mc-gängen.⁸⁴

Familje- och släktbaserade nätverk

När det gäller familje- och släktbaserade nätverk är situationen annorlunda eftersom dessa i huvudsak bygger på släktskap. Av såväl rapporter som information lämnad av Polismyndigheten har det framkommit att barn föds in i ett sammanhang i vilket det begås brott. I takt med att familjemedlemmar blir äldre och får mer erfarenhet kan de successivt tilldelas ett större ansvar. För barn och ungdomar som växer upp i familjer och släkter med en hög andel kriminellt belastade personer behöver steget in i kriminalitet alltså inte vara särskilt långt. Sådana familje- och släktbaserade nätverk som bedriver en omfattande kriminell verksamhet kan i och för sig även bilda projektbaserade konstellationer med utomstående för att genomföra brottslighet. De personer som anlitas till de mest riskfyllda uppgifterna sägs oftast inte vara en del av samma familj och släkt som kärnan. De kan i stället vara fråga om personer som bor i samma område eller som man har någon liknande form av koppling till. Ett annat exem-

⁸⁴ Brå 2016:12 s. 54 f.

pel är att ensamkommande asylsökande anlitas. Utomstående beskrivs dock inte bli en del av nätverken i sig genom att de används för uppdrag.⁸⁵

Stadsdels- och förortsbaserade grupper/lokala kriminella nätverk

Ofta är det så att en ung människa hamnar i nätverkskriminalitet på andra sätt än genom regelrätt rekrytering eller genom familj och släktingar. Den bild som förmedlas är att det på ett allmänt plan inte sker någon aktiv och riktad rekrytering till de nätverk som omnämns som stadsdels- och förortsbaserade och ofta förekommer i utsatta områden. Det är snarare så att vissa personer steg för steg glider in i kriminalitet som en följd av att de bor i ett visst område och befinner sig i en miljö med kriminellt aktiva personer i närheten, vilket utvecklas nedan. Som vi konstaterat i avsnitt 3.3.1 har individerna i dess nätverk ofta kopplingar till ett gemensamt bostadsområde, har växt upp tillsammans och under uppväxten kommit i kontakt med äldre kriminella individer som fungerar som förebilder.⁸⁶

3.5.3 Riskfaktorer och gradvis inblandning i kriminalitet i utsatta områden

Risikfaktorer

Vad som redovisats i föregående avsnitt leder oss in på situationen för vissa unga, framför allt i sådana utsatta områden till vilka stadsdels- och förortsbaserade grupper/lokala kriminella nätverk ofta har en koppling. I dessa områden är många av de ungdomar och barn som kan komma att dras in i kriminalitet utsatta för riskhöjande faktorer. Ett flertal rapporter på området, som bygger på Polismyndighetens bild, pekar på unga som inte klarat av skolan, inte ser någon framtid i det konventionella samhället och inte sällan har varit föremål för insatser från sociala myndigheter. Andra påverkande faktorer som lyfts fram är svag familjeanknytning, utanförskap, segregation, upplevelser av diskriminering samt fattigdom. Även mer konkreta omständigheter såsom bostadsområdets fysiska miljö

⁸⁵ A.a. s. 58 f.

⁸⁶ A.a. s. 56 och Polismyndigheten (2017) s. 6.

och trångboddhet nämns, där sistnämnda förhållande gör att ungdomar tillbringar sin lediga tid ute i området i en offentlig miljö som de delar med kriminella. En risk för involvering i brottslighet bedöms också föreligga för unga ensamkommande asylsökande eftersom många av dessa är i brottsaktiv ålder och saknar ett tryggt socialt sammanhang.⁸⁷

Enligt Polismyndigheten är läget i de utsatta områdena sådant att unga löper stor risk att involveras i brottslighet, vilket medför att antalet aktörer inom kriminella nätverk på sikt kan komma att öka. Myndigheten beskriver att det finns en utbredd problematik utifrån sådana riskfaktorer som omnämnts ovan, i kombination med närheten till synlig kriminalitet i bostadsområdena. Vägen in i den kriminella miljön kan framstå som närmast naturlig och bli till en yrkesbana bortom den reguljära arbetsmarknaden. Förebilderna finns ofta inom den kriminella miljön och innebörden av att lyckas knyts till ekonomisk framgång som visas upp genom t.ex. kläder, smycken och bilar. Individer som lyckats på den reguljära arbetsmarknaden lämnar ofta området. Områdets unga får därför en ofullständig bild av vilka vägar till framgång och status som finns tillgängliga.⁸⁸

Gradvis inblandning i kriminalitet

Den lämnade beskrivningen bekräftas av andra rapporter, en i huvudsak liknande bild framträder i bl.a. Brås intervjustudie med personer i den kriminella miljön som har erfarenhet av skjutvapenvåld. Intervjupersonerna beskriver att de på ett närmast omärkligt sätt kommit att involveras i en kriminell miljö. Vägen in i miljön verkar oftast ha gått via personer som man tycker om och ser upp till. Det tycks därmed handla mindre om rekrytering än om umgänge med brottsaktiva vänner, som efter hand övergår i eget deltagande. Processen framstår ofta som närmast naturlig i intervjupersonernas berättelser. De beskriver en närhet till miljön som helt enkelt består i att man bor i ett område där kriminalitet är synlig, eller att man umgås med personer som har kopplingar till kriminalitet.⁸⁹

⁸⁷ Brå 2016 s. 54, Polismyndigheten (2017) s. 12, Polismyndigheten (2017a) s. 12 f. och Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 27.

⁸⁸ Polismyndigheten (2017) sammanfattningen och Polismyndigheten m.fl. 2019 s. 27.

⁸⁹ Brå 2019:3 s. 6 och 27 ff. Se även Brå 2016:12 s. 58.

Både Polismyndighetens och Brås rapporter ger således en bild av att det många gånger är svårt att peka ut en närmare tidpunkt när inträdet i en kriminell gruppering inträffar eftersom det handlar om ett utdraget skeende, som en slags successiv process. Sammantaget tycks det inte vara ovanligt att unga gradvis glider in i kriminalitet som en följd av att de bor i, eller växt upp i, ett område och därmed ingår i en miljö där kriminella personer har stort inflytande. Framför allt unga pojkar kan enligt flera rapporter ses som en tydlig riskgrupp i förhållande till närvaron av kriminella nätverk i boendemiljön.⁹⁰

Närheten till kriminella vänner och tongivande kriminella aktörer framstår alltså som en central omständighet i sammanhanget. Bakom de unga synes inte sällan stå äldre, mer etablerade, kriminella aktörer. I en av Brås rapporter sägs att ungdomar, som vistas där det finns nätverk eller grupper som vill kontrollera ett geografiskt område, riskerar att hamna under inflytande av kriminella personer. I en intervjustudie från samma myndighet avseende socialt utsatta områden talas det om hur unga killar och män som vistas ute om kvällarna riskerar att involveras i kriminalitet av äldre kriminella, utan att de kriminella grupperingarna behöver ägna sig åt någon egentlig rekrytering. Det sägs bl.a. att unga som bor i sådana områden dras in i, eller själva söker upp, grupperingarna som är mycket synliga i området. Några anger att vissa ungdomar ser upp till de kriminella, vilket känns igen från redogörelsen ovan. Även här nämns det att ett sätt att få status i områdena är att vara kriminell. När ungdomarna väl är inne i kriminaliteten beskrivs de vara under inflytande av nya auktoriteter i form av tongivande kriminella personer. Det beskrivs också att det kan finnas ett tryck att utföra uppdrag för de kriminella nätverken.⁹¹

Även av våra kontakter med Polismyndigheten framgår att det ofta inte är fråga om någon formell rekrytering, eller mer aktiv rekrytering överhuvudtaget, när yngre lockas av gängen och initialt blir inblandade i deras verksamhet. Det har bl.a. beskrivits att vissa ungdomar ”står i kö” för att närma sig förebilder i form av äldre kriminella. När en ung person väl involverats och t.ex. börjat sälja narkotika kan denne dock utsättas för hård press från sin uppdragsgivare. Det har från flera företrädare för Polismyndigheten framförts att den som väl börjat sälja narkotika i praktiken ofta inte tillåts sluta. Unga förmås alltså på olika sätt att fortsätta generera intäkter genom nar-

⁹⁰ Se bl.a. Polismyndigheten (2017a) s. 16 ff.

⁹¹ Brå 2016 s. 58 och Brå 2018:6 s. 131.

kotikaförsäljning, bl.a. med hänvisning till verkliga eller påhittade skulder som måste arbetas av. Det har framhållits att sådana skulder ibland kan lösas genom att den som anses stå i skuld accepterar att begå ett grovt våldsbrott (se vidare i avsnitt 3.5.4 om de ungas roll i brottsligheten).

Utsatta områden

Som framgått avser den lämnade beskrivningen främst utsatta områden. I Polismyndighetens rapport om sådana områden beskrivs det att det i dessa finns en stor riskgrupp med unga personer som lätt påverkas av normbrytande beteende. Tillsammans med andra faktorer resulterar detta i vad som benämns en kriminaliserande process, där olika åldersskikt påverkar varandra och en intern normbildning råder med tydliga regler för vad som är accepterat och inte. Kriminella normer överförs från de äldre till de yngre men även mellan individer i åldersgrupperna. Enligt Polismyndigheten tyder mycket på att våldet är normaliserat bland de kriminella i områdena och att de äldre och tongivande använder våld som uppfostring- och konfliktlösningsmetod. Unga socialiseras genom detta tidigt in i en våldskultur och knyts till kriminella strukturer.⁹²

Den verksamhet som Polismyndigheten bedömt som mest problematisk i de utsatta områdena är försäljning och distribution av narkotika. Narkotika är ofta en gemensam företeelse hos aktörerna i den kriminella miljön, vilket bidrar till etableringen av kriminella nätverk och kan lägga grunden till en brottslig karriär. Närvaron av ungdomsgäng som distribuerar narkotika bedöms som det största problemet beträffande ungas exponering för brottsliga företeelser i boendemiljön. Även i t.ex. Brås intervjustudie om skjutvapenvåld framhävs normaliteten i att vara i närheten av kriminalitet – vanligtvis i form av narkotikaförsäljning – och vanan av att umgås med personer som är kriminellt aktiva, främst som narkotikaförsäljare.⁹³

⁹² Polismyndigheten (2017a) s. 16 ff.

⁹³ A.a. s. 23 och Brå 2019:3 s. 6. och 27 ff.

3.5.4 Närmare om de ungas roll

Allmänt

Enligt Polismyndigheten riskerar yngre i utsatta områden tidigt att lära sig att ifrågasätta auktoriteter i samhället. Den kriminaliserande processen anges sträcka sig långt ned i åldrarna. Redan i ung ålder utnyttjas individer av kriminella nätverk för att agera springpojkar, t.ex. spana efter polis eller bära illegala varor. Det sägs förekomma att barn som är så pass unga att de ännu inte fyllt tio år transporterar vapen och narkotika. När det gäller lokala kriminella nätverk i Stockholmsområdet anger Polismyndigheten att majoriteten av dessa kontinuerligt involverar ungdomar under 16 år i sin brottsliga verksamhet. En annan del av bilden är att äldre personer i den kriminella miljön lär de yngre om brott och ger dem råd relaterade till brottslighet.⁹⁴

Narkotika

Narkotikahandeln i de utsatta områdena består delvis i unga kunder och försäljare som bor i dessa. Inte sällan finansieras ett eget missbruk genom att sälja narkotika. Säljarna av de mindre partierna är således ofta yngre individer som involverats av äldre kriminella. Narkotikaförsäljning är även ett sätt att skaffa sig en position i den kriminella miljön och som framgått i avsnitt 3.5.3 spelar narkotika en viktig roll i unga personers koppling till gängbrottslighet och i etablerandet av en kriminell identitet (se även avsnitt 3.4.3). I en av de ovan nämnda intervjustudierna framgår att det från samtliga undersökta utsatta områden framkommit uppgifter om att pojkar i de yngre tonåren är inblandade i narkotikahandeln. Det berättas att unga kan luras att börja sälja, för att de ska hamna i skuld och på så sätt tvingas till att fortsätta. Det sägs även att kriminella föredrar unga personer som säljare dels p.g.a. att de är för unga för att dömas, dels för att de ställer mindre krav och accepterar mindre ersättning. Flera poliser och boende framhåller att äldre kriminella utnyttjar minderåriga pojkar för riskfyllda uppdrag. Andra initieringsbrott än narkotikahandling

⁹⁴ Polismyndigheten (2017) s. 6, Polismyndigheten (2017a) s. 18, Polismyndigheten (2019a) s. 12 och Brå 2019:3 s. 29.

som nämns är stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel och miss-handel.⁹⁵

Vapen

Individer som vet att de blir kontrollerade regelbundet drar sig ofta för att bära skjutvapen. Om en person är inblandad i en konflikt kan det emellertid finnas ett behov av att snabbt få tillgång till vapen. En typisk uppgift för personer som inte kommit så långt i den kriminella karriären är därför att agera vapenbärare. Dessa kontrolleras inte lika ofta av polis som mer kända kriminella. Vapenbärarens uppgift är att på beställning leverera vapen. På det sättet finns ett vapen aldrig längre bort än ett telefonsamtal. Enligt uppgifter från Polisen förefaller kriminella personer numera hantera vapen i så liten utsträckning som möjligt. I stället utnyttjas barn, ofta under 15 år, för förvaring och transport av vapen. Ofta görs sådana och andra tjänster i utbyte mot narkotika eller en mindre summa pengar.⁹⁶

Våld

Till detta kommer att unga tidigt socialiseras in i en kultur präglad av våld, vilket manifesteras i att unga gärningspersoner utför rån och utpressningar. Vid flera skjutningar har brottsoffer och gärningspersoner varit minderåriga. Det förekommer även att man låter ungdomar utföra sprängningar. Som angetts i avsnitt 3.3.1 är det vanligt att våldsuppdrag går till någon längre ner i hierarkin när beslut om våldsaktioner tas inom den kriminella miljön. Sammanfattningsvis är det således ofta individer i de lägre skikten eller yngre våldsbenägna personer som utövar våldet, vilket för övrigt inte bara är fallet i kriminella nätverk i utsatta områden utan även i andra sammanhang. Som framgår av redogörelsen i förevarande avsnitt synes detta tillvägagångssätt ibland användas även i förhållande till barn, om än inte när det gäller de allra yngsta utan främst något äldre barn i tonåren.⁹⁷

⁹⁵ Polismyndigheten (2017) s. 9, Polismyndigheten (2017a) s. 23, Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 20 och Brå 2018:6 s. 132.

⁹⁶ Brå 2016 s. 66 och Ds 2020:23, En ökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål, s. 47 (i vilken synpunkter från Polismyndighetens tre storstadsregioner inhämtats).

⁹⁷ Brå 2016:12 s. 77 ff., Polismyndigheten (2017a) s. 25 och 27, Polismyndigheten m.fl. (2019) s. 21, Polismyndigheten 2021 s. 14 och Ds 2020:23 s. 47.

Enlig Polisen analys av kommunikation på Encrochat förekommer det att unga personer åtar sig morduppdrag utan krav på ekonomisk motprestation. Syftet är i stället att visa sig pålitlig och att stiga i graderna.⁹⁸

3.5.5 Sammanfattning och slutord

Processen genom vilken ung personen knyts an till eller inträder i ett kriminellt nätverk skiljer sig åt mellan olika grupper. För många unga kan inträdet i ett nätverk ske gradvis utan någon särskilt aktiv rekrytering. Detta gäller särskilt unga personer, och då framför allt pojkar, i utsatta områden i vilka löst sammansatta kriminella nätverk förekommer och har en stor påverkan på lokalsamhället. Ungdomar kan frivilligt söka sig till gruppernas brottsliga verksamhet i jakt på bl.a. pengar och status och i brist på andra upplevda framgångsvägar. Den som väl inträder i denna miljö riskerar att fara illa genom att pressas till fortsatt brottslighet och användas för riskfyllda uppdrag. Inte minst är miljön i sig konfliktfylld och farlig. Härvid utnyttjar äldre kriminella att yngre personer, beroende på ålder, antingen inte kan straffas eller får s.k. straffrabatt. Det är en allvarlig bild som framträder, även om det förtjänar att framhållas att de allra flesta unga i utsatta områden inte dras i kriminalitet eller väljer att begå brott.

Avslutningsvis kan det konstateras att vår redogörelse till stor del har avsett unga män. Bilden av de kriminella nätverken visar att dessa i huvudsak utgör just en manlig miljö. I samband med våra kontakter med Passus avhopparverksamhet har det dock framkommit att man iakttagit en ökning av antalet unga kvinnor med koppling till kriminella nätverk, vilka t.ex. används för att hantera narkotika. Även från Polismyndighetens sida anges det att kvinnor mer aktivt deltar i brottsligheten än vad som tidigare varit fallet.⁹⁹

Mot bakgrund av dessa uppgifter går det inte att utesluta att den bild vi erhållit inte är helt fullständig och att även unga kvinnor i stor utsträckning kan riskera att involveras i nätverkens brottslighet.

⁹⁸ Polismyndigheten 2021 s. 14.

⁹⁹ Polismyndigheten (2019a) s. 13.

4 Tidigare överväganden och pågående lagstiftningsärenden

4.1 Bakgrund

Under senare år har det gjorts en rad överväganden och vidtagits lagstiftningsåtgärder som har betydelse för att motverka brottslighet i kriminella nätverk. Eftersom dessa åtgärder spänner över ett brett område presenteras i det följande endast ett urval av avslutade (avsnitt 4.2) eller pågående (avsnitt 4.3) lagstiftningsärenden från de senaste tio åren, främst inriktat på straffrättsliga frågor.¹ Flera av de lagstiftningsärenden som behandlas nedan utgör, liksom vårt uppdrag, en del i regeringens pågående 34-punktsprogram med förslag på åtgärder mot gängkriminaliteten.²

¹ Se avsnitt 3.3.1 för en fråga som ligger något längre tillbaka i tiden, nämligen genomförandet av internationella och unionsrättsliga åtaganden för att kriminalisera deltagande i kriminella organisationer.

² Programmet består av följande punkter. *Verktyg i brottsbekämpningen*: 1. Polisen får möjlighet att läsa krypterad kommunikation, 2. Enklare att använda hemliga tvångsmedel i fråga om grov och organiserad brottslighet, 3. Ge polisen bättre möjligheter till husrannsakan kopplat till skjutningar och gängmiljöer, 4. Obligatorisk häktning för fler brott, 5. Utvidga och permanenta arbetet med snabbare lagföring, 6. Ordningsvakter kan avlasta polisen, 7. Automatisk kamerabevakning av fordon i gränsområden, 8. Förstärk det myndighetsgemensamma arbetet mot grov och organiserad brottslighet, 9. Ökade möjligheter att förverka brottslingars tillgångar och 10. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. *Påföljder*: 11. Avskaffa straffreduktionen för unga vuxna vid grov brottslighet, 12. Utred vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet, 13. Ytterligare medel till LVU-placeringar, 14. Fler SIS-platser med förbättrad kvalitet, 15. Skärp straffen för den som rekryterar unga till kriminalitet, 16. Skärp straffen för brott kopplade till kriminella uppgörelser, 17. Skärpta straff för vapen- och sprängmedelsbrott, 18. Skärp straffen för den som överläter narkotika till andra, 19. Koppla villkorlig frigivning till deltagande i återfallsförebyggande åtgärder, 20. Inför påföljden ungdomsövervakning, och 21. Straffansvar för falska uppgifter i polisförhör utreds. *Bryt tystnads-kulturen*: 22. Utred system med kronvittnen, 23. Höj minimistraffen för övergrepp i rättsask kraftigt, 24. Utred höjning av straff för mened samt skyddande av brottsling, 25. Se över skyddet av och stödet till vittnen och deras anhöriga, och utred anonyma vittnen och 26. Förstärk vittneskyddsprogrammet. *Förebyggande av brott*: 27. Trygghetsberedning, 28. Satsa långsiktigt på skolor och socialtjänst i socialt utsatta områden, 29. Socialtjänsten måste kunna gripa in tidigare och i fler situationer (s.k. ”mellantvång”), 30. Socialtjänst på kvällar och helger i socialt

4.2 Vidtagna åtgärder

4.2.1 Prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. och prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott

Kriminella nätverk förknippas i stor utsträckning med hot- och våldsbrottslighet. Det finns därför anledning att inledningsvis nämna att lagändringar genomfördes 2010 och 2017 i syfte att skärpa straffen för främst allvarliga våldsbrott genom dels ändringar av bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken, dels höjda minimistraff för bl.a. grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning.

4.2.2 Prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet

Vissa lagstiftningsärenden har specifikt rört organiserad brottslighet. År 2016 genomfördes ett antal ändringar på området. Försök, förberedelse och stämpling till allvarliga brott kriminaliserades i större utsträckning än tidigare, bl.a. avseende grovt olaga hot, grov utpressning, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak samt grovt och synnerligen grovt vapenbrott. Bestämmelsen om straff för förberedelse och stämpling ändrades så att högre straff än fängelse i två år kan dömas ut i fler fall. Vidare ägde en nykriminalisering rum som innebär att den som har ett bestämmande inflytande över en sammanslutning och underlåter att förhindra vissa allvarliga brott inom ramen för denna ska kunna dömas till ansvar för det. Slutligen infördes nya kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt, bl.a. om vissa brott har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag. Vi återkommer till dessa lagändringar i avsnitt 8.5.3.

utsatta områden, samt sociala insatsgrupper, 31. Lagstifta om brottsförebyggande ansvar för kommuner, 32. Samordnade insatser för barn och unga i riskzon, 33. Inför ett nationellt avhopp-program och 34. Effektivisera arbetet mot penningtvätt. Se www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/.

4.2.3 Prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott

År 2016 vidtogs även åtgärder på narkotikaområdet genom att brotten synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling infördes. Lagändringarna innebar att straffen skärptes för gärningar som avser hantering av synnerligen stora mängder narkotika och behandlas närmare i kap. 10.

4.2.4 Lagändringar avseende vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor under 2017, 2018 och 2020

Också straffen för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor behöver nämnas i sammanhanget. Dessa har skärpts i flera omgångar sedan första hälften av 2010-talet, senast 2017, 2018 och 2020.

De förstnämnda skärpningarna innebar bl.a. att straffskalan, och i huvudsak även kvalifikationsgrunderna, för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändrades för att motsvara grovt vapenbrott. Dessutom infördes ett synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, med samma straffskala och i princip samma kvalifikationsgrunder som synnerligen grovt vapenbrott. Som motivering till ändringarna angavs att det under senare år skett en kraftig ökning av förekomsten av illegala explosiva varor i Sverige. Det sades också att det finns tydliga tecken på att kriminella grupperingar har tillgång till sådana varor i större utsträckning än tidigare och också en större benägenhet att använda dessa. Det konstaterades även att vissa explosiva varor är påtagligt vapenlika och lika farliga som skjutvapen samt att tillgången till explosiva varor, liksom skjutvapen, många gånger utgör en förutsättning för att grova våldsbrott ska komma till stånd och också ökar risken för att en uppkommen våldssituation ska få svåra följder.³

Ändringarna under 2018 innebar skärpningar av straffskalorna för både vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, bl.a. genom att minimistraftet för de grova brotten höjdes från fängelse i ett år till fängelse i två år. I lagstiftningsärendet framhölls att antalet vapenbrott hade fortsatt att öka sedan den senaste straffskärpningen och att antalet fall av dödligt våld där skjutvapen an-

³ Prop. 2016/17:92 Skärpta straff för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

vänts hade ökat de senaste åren, särskilt inom ramen för kriminella konflikter. Det konstaterades även på nytt att vissa explosiva varor är vapenlika och minst lika farliga som skjutvapen samt att det ibland snarast kan antas vara en slump, eller bero på vad som för tillfället finns tillgängligt, om det är ett skjutvapen eller t.ex. en handgranat som används vid ett allvarligt våldsdåd. Det ansågs därför finnas goda skäl för att straffvärdet för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska korrelera.⁴

I december 2020 skärptes lagstiftningen på nytt efter att regeringen pekat ut förekomsten och användningen av illegala vapen och explosiva varor som ett fortsatt allvarligt samhällsproblem. Lagändringarna medförde bl.a. att fler enhandsvapen och explosiva varor ska anses vara av särskilt farlig beskaffenhet och att det vid bedömningen av om ett brott är grovt särskilt ska beaktas om vapen eller explosiva varor innehafts eller hanterats i en sådan miljö att de typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning. Som bakgrund till sistnämnda lagändring anfördes bl.a. att det under senare år skett en kraftig ökning av våld där skjutvapen varit inblandade och att en allt högre andel av det dödliga skjutvapenvåldet är ett resultat av konflikter i kriminella miljöer. Det ansågs därför angeläget att den försvårande omständigheten att ett vapen eller en explosiv vara innehas eller hanteras i en kriminell miljö där vapnet eller varan kan befaras komma till brottslig användning tillmäts tillräcklig vikt. Vidare behöver det sedan lagändringarna inte längre vara fråga om ett stort antal vapen eller explosiva varor för att ett brott ska kunna bedömas som synnerligen grovt, om det rör sig om vapen eller varor av särskilt farlig beskaffenhet. Slutligen höjdes maximistraffet för de synnerligen grova brotten från fängelse i sex år till sju år och en särskild reglering av smuggling av vapen och explosiva varor infördes, där brotten gavs egna brottsbeteckningar och delades in i brott av normalgraden, ringa, grovt och synnerligen grovt brott. Straffskalorna för de nya brotten motsvarar straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Det vill säga fängelse i högst tre år för brott av normalgraden samt böter eller fängelse i högst sex månader för ringa brott, samt fängelse i lägst två och högst fem år de grova brotten och fängelse i lägst fyra och högst sju år för synnerligen grova brott.⁵

⁴ Prop. 2017/18:26 Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten.

⁵ Prop. 2019/20:200 En strängare syn på hantering av vapen och explosiva varor.

4.2.5 Prop. 2016/17:131 Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott samt prop. 2020/21:52 Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet

År 2017 genomfördes flera lagändringar som tar sikte på regleringen av förmögenhetsbrott i allmänhet. Bland annat gavs förekomsten av integritetskränkande inslag större vikt vid bedömningen av om brotten skadegörelse och stöld ska anses vara grova och efter en översyn av straffskalorna för förmögenhetsbrott skärptes straffen för skadegörelse och grov skadegörelse för att bättre överensstamma med vad som gäller för andra brott. För att komma till rätta med omfattande systematiska förfaranden avseende s.k. bluffakturor infördes samtidigt en straffbestämmelse om grovt fordringsbedrägeri i brottsbalken.

I november 2020 föreslog regeringen att det vid bedömningen av om ett stöld- eller häleribrott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt. Det anfördes bl.a. att lagändringen kan göra det mindre attraktivt för internationella brottsnätverk att verka i Sverige. Samtidigt föreslogs en ny straffbestämmelse om inbrottsstöld. Brottet omfattar stöld som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende och straffet är fängelse i lägst ett och högst sex år. Dessa lagändringar gäller sedan mars 2021.

4.2.6 Prop. 2018/19:155 Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning

I januari 2020 infördes ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet. I lagstiftningsärendet konstaterades att det på flera orter runt om i Sverige förekommer återkommande angrepp på polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård. Sådana angrepp kan i viss utsträckning vara relaterade till brottslighet i kriminella nätverk. Även risken för otillbörlig påverkan på myndigheters beslutsfattande betonades. För att stärka det straffrättsliga skyddet infördes ett nytt brott i brottsbalken, sabotage mot blåljusverksamhet. Vad som därigenom straffbelades är att angripa eller på annat sätt störa polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård, om gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande

verksamhet. Om gärningen framkallat fara för flera människoliv eller egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig art ska det dömas för grovt sabotage mot blåljusverksamhet. Straffet är fängelse i högst fyra år och för grovt sabotage mot blåljusverksamhet fängelse på viss tid, lägst två och högst 18 år, eller på livstid. För att stärka det straffrättsliga skyddet för myndighetsutövning skärptes samtidigt straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst ett och högst sex år.

4.2.7 Åtgärder mot penningtvätt m.m.

Under senare år har ett antal lagändringar skett för att bekämpa penningtvätt (och finansiering av terrorism), både på det administrativa och på det straffrättsliga området. Utgångspunkten för lagstiftningen på det administrativa området är EU-direktivet 2015/849 (fjärde penningtvättsdirektivet) som genomfördes i svensk rätt år 2017.

De straffrättsliga bestämmelser som i huvudsak är av relevans i nuvarande sammanhang återfinns i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott (penningtvättsbrottslagen).⁶ Flera internationella åtaganden som innehåller krav på skydd mot penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser, däribland EU-direktivet 2018/1673 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser, genomförs huvudsakligen genom penningtvättsbrottslagen. I denna finns bl.a. bestämmelser som straffbelägger penningtvättsbrott och grovt penningtvättsbrott med fängelse i högst två år respektive fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I övrigt regleras området bl.a. genom lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän samt lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem, men ändringarna har även berört en rad andra författningar.⁷

Så sent som i maj 2021 lämnades nya förslag avseende stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa gäller bl.a. tillsynsfrågor och informationsdelning.⁸

⁶ Prop. 2013/14:121 En effektivare kriminalisering av penningtvätt.

⁷ Se bl.a. Prop. 2016/17:173 Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, prop. 2017/18:291 Finansiella företags uppgifter till brottsutredande myndigheter, prop. 2018/19:150 Skärpta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt prop. 2019/20:83 Ett nytt konto- och värdefackssystem.

⁸ SOU 2021:42 Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

4.2.8 Prop. 2018/19:132 Ett starkare skydd för välfärdssystemen

I januari 2020 utvidgades bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde till att även avse stöd, bidrag och ersättningar som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Dessutom skärptes maximistraffet för grovt bidragsbrott från fängelse i fyra år till sex år. Den övre delen av straffskalan angavs därvid i första hand vara avsedd att tillämpas vid kvalificerad och omfattande brottslighet riktad mot välfärdssystemen, t.ex. vid organiserad brottslighet som rör mycket stora belopp.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen i juni 2021 tillsatte en utredning för att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott som riktas mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Syftet är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att därigenom minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i de ekonomiska förmåner och stöd som hanteras av myndigheterna. Uppdraget ska slutredovisas i augusti 2023.⁹

4.2.9 Prop. 2018/19:138 Straffet för mord

Vad gäller påföljdsfrågor kan först konstateras att det i januari 2020 gjordes en ändring i straffbestämmelsen om mord som syftar till att livstidsstraffet ska kunna komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare. Ändringen innebär att det som skäl för livstids fängelse särskilt ska beaktas om gärningen föregåtts av noggrann planering, präglats av särskild förslagenhet, syftat till att främja eller dölja annan brottslighet, inneburit svårt lidande för offret eller annars varit särskilt hänsynslös.

Under riksdagens behandling av propositionen i justitieutskottet väcktes frågan om ytterligare ändringar i paragrafen. Med anledning av det fick utskottets kansli i uppdrag att ta fram en utskottspro-memoria. Sedan denna remissbehandlats föreslog justitieutskottet i en lagrådsremiss i juni 2020 att lydelsen av 3 kap. 1 § brottsbalken ändras på nytt så att ytterligare två omständigheter ska beaktas sär-

⁹ Dir. 2021:39 Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen.

skilt som skäl för att bestämma straffet för mord till fängelse på livstid, nämligen att gärningen riktat sig mot en närstående och att gärningen utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.¹⁰ Lagrådet ansåg dock det för tidigt att genomföra ändringar i bestämmelsen och ifrågasatte även i sak behovet av förslaget. Några ytterligare åtgärder har inte vidtagits i lagstiftningsärendet därefter.¹¹

4.2.10 Prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning

I januari 2021 infördes en ny påföljd för unga lagöverträdare, ungdomsövervakning. Påföljden ska tillämpas i fall där varken ungdomsvård eller ungdomstjänst utgör en tillräckligt ingripande straffrättslig reaktion med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Tiden för ungdomsövervakning får bestämmas till lägst sex månader och högst ett år. Den som döms till ungdomsövervakning ska bl.a. underkastas föreskrifter om inskränkningar i sin rörelsefrihet vilka kan bestå i t.ex. ett förbud att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. I sådana fall kan det röra sig om t.ex. en plats eller ett område där det ofta förekommer narkotikahandel eller där den dömde annars kan antas komma i kontakt med personer i vars umgänge risken för återfall i brott bedöms vara särskilt stor. Det kan gälla t.ex. torg, parker eller andra mötesplatser eller avse en lokal eller en bostad som bedöms ha anknytning till organiserad brottslighet eller till ett kriminellt nätverk. Påföljden behandlas närmare i avsnitt 6.4.7.

¹⁰ Dnr 1050-2019/20 Omständigheter som särskilt ska beaktas som skäl för livstids fängelse för mord.

¹¹ Lagrådets yttrande den 25 augusti 2020. Därefter har riksdagen dock behandlat frågan i ett tillkännagivande med innebörden regeringen noggrant bör följa utvecklingen av rättspraxis när det gäller straffet för mord. Om det skulle visa sig att dödligt våld mot närstående och gängrelaterade mord inte i betydligt större utsträckning än tidigare leder till livstids fängelse bör regeringen enligt tillkännagivande utan dröjsmål återkomma till riksdagen med ett nytt lagförslag som säkerställer att så blir fallet (Rskr. 2020/21:29).

4.2.11 Prop. 2018/19:77 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2020/21:18 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder samt prop. 2020/21:85 Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda.

Även när det gäller frågor om verkställighet och villkorlig frigivning har lagändringar nyligen genomförts. Några av dessa kan nämnas trots att en översyn av denna slags frågor inte omfattas av vårt uppdrag.

Sedan den juli 2020 har bl.a. möjligheten att föreskriva villkor om vad som ska gälla efter villkorlig frigivning från fängelse utökats. Exempelvis kan en föreskrift om vistelseort innehålla ett förbud för den villkorligt frigivne att vistas på en viss plats eller inom ett särskilt angivet område. Ett sådant förbud bör enligt förarbetena övervägas för vissa kategorier av dömda där risken för återfall i allvarlig brottslighet är särskilt stor eller avseende personer med koppling till kriminella gäng eller organiserad brottslighet. Även möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet p.g.a. misskötsamhet under den villkorliga frigivningen har utvidgats.¹²

Genom lagändringar som trädde i kraft i maj 2021 ska villkorlig frigivning fortsättningsvis i större utsträckning kunna skjutas upp för den som under anstaltstiden inte deltar i eller missköter anvisade återfallsförebyggande åtgärder eller andra åtgärder som kan hjälpa den dömda att anpassa sig i samhället.¹³ Exempel på anvisade åtgärder kan vara Kriminalvårdens behandlingsprogram, varav vissa avser t.ex. stöd att lämna en kriminell gruppering eller organiserad brottslighet eller att bryta en kriminella livsstil.¹⁴

Samtidigt har möjligheten att föreskriva villkor om var skyddstillsynsdömda ska vistas eller inte får vistas gjorts tydligare. Föreskriftsmöjligheten kan t.ex. användas för att hålla den dömda borta från platser där narkotikaförsäljning är vanligt förekommande eller där andra kriminellt belastade vistas eller bor.¹⁵

¹² Prop. 2018/19:77 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning.

¹³ Prop. 2020/21:18 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

¹⁴ Se www.kriminalvarden.se/behandling-och-varld/behandlingsprogram/.

¹⁵ Prop. 2020/21:85 Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda.

4.3 Pågående lagstiftningsärenden

4.3.1 2021 års lagrådsremiss Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet

I juli 2021 överlämnade regeringen en lagrådsremiss som bl.a. tar sikte på s.k. ungdomsreduktion. I lagrådsremissen lämnas förslag som innebär att om någon som är 18–20 år har begått ett brott, och det för brottet är föreskrivet fängelse i lägst ett år eller mer, ska hans eller hennes ungdom inte beaktas särskilt vid straffmätningen. Detsamma ska gälla om brottets straffvärde uppgår till fängelse i ett år eller mer. Det ska inte heller krävas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i den åldersgruppen till fängelse, och samma straff ska kunna dömas ut som för andra myndiga lagöverträdare, däribland fängelse på livstid. Att sådan brottslighet som kan begås av unga lagöverträdare i gängmiljö eller inom ramen för kriminella nätverk bör mötas av en skärpt straffrättslig reaktion anges som ett av skälen till förslagen.

4.3.2 SOU 2020:57 Ett särskilt hedersbrott

Eftersom vissa av de konflikter som förekommer inom och mellan kriminella nätverk kan tänkas vara sprungna ur en familje- eller släktrelaterad föreställning om heder kan även betänkandet Ett särskilt hedersbrott, som överlämnades i oktober 2020, nämnas i korthet. I betänkandet föreslås att det, med reglerna om de s.k. fridskränkningensbrotten som förebild, införs ett nytt särskilt hedersbrott i 4 kap. brottsbalken. För hedersbrott döms enligt förslaget den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. brottsbalken, eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Dessutom krävs det att var och en av gärningarna utgjort ett led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla.

Hedersrekvisitet är avsett att tillämpas på samma sätt som det motsvarande rekvisit som i juli 2020 infördes i straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken. Med heder avses där en sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriar-

kala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, t.ex. kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal. Också med familjen eller släkten jämförbara kollektiv omfattas av denna bestämmelse. Det vill säga grupper som i formell mening inte utgör familj eller släkt, men som betraktas som familj eller släkt, t.ex. klaner. Avsikten är dock inte att träffa grupper eller sammanslutningar som inte kan likställas med familj eller släkt, t.ex. kriminella nätverk.¹⁶ Betänkandet har remissbehandlats under vintern 2020/2021.

4.3.3 Ds 2020:23 En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål

Promemorian överlämnades i november 2020. Syftet med uppdraget har varit att ge Polisen bättre redskap i arbetet mot skjutningar och annan allvarlig brottslighet. I Ds:en föreslås att Polisen ges en ökad möjlighet att i förebyggande syfte göra husrannsakan för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Den nya regeln om husrannsakan omfattar gemensamt tillgängliga utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus. För att minska incitamenten att dra in unga i kriminalitet, och samtidigt begränsa tillgången till utrymmen som betraktas som relativt säkra att förvara exempelvis skjutvapen på, föreslås även att kravet på särskilda skäl för husrannsakan, kroppsvisitation och beslag hos barn under 15 år inte ska gälla om det finns särskild anledning att anta att den unge utnyttjas av annan i brottslig verksamhet. Promemorian har varit ute på remiss under vintern 2020/2021. I en lagrådsremiss i juni 2021 föreslog regeringen att promemorians förslag avseende husrannsakan i gemensamma utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus ska införas.¹⁷

¹⁶ Prop. 2019/20:131 Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet s. 103 f.

¹⁷ Lagrådsremiss den 10 juni 2021 Nya regler om husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål.

4.3.4 SOU 2021:35 En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring

I november 2019 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att överväga bl.a. om straffskalorna för övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling bör skärpas samt om en reglering avseende s.k. kronvittnen bör införas. Även denna utredning har sin bakgrund i de senaste årens brottsutveckling där våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat. I maj 2021 överlämnade utredningen sitt betänkande SOU 2021:35 En stärkt rättsprocess och ökad lagföring. I betänkandet föreslås bl.a. att det vid bedömningen av om ett övergrepp i rättssak är grovt särskilt ska beaktas om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag. Det föreslås även att det i strafflindrande riktning i skälig omfattning ska beaktas om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av annans brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om gärningen är belagd med straff. Betänkandet är under remissbehandling till den 28 september 2021.

4.3.5 Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott (dir. 2019:103 och 2021:41)

Under 2019 gavs en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket för utredningar avseende barn som misstänks för brott. Syftet med översynen är att förbättra regelverket och säkerställa att en hög grad av rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i utredningar där barn är misstänkta för brott. Enligt direktiven kan tidiga och ändamålsenliga insatser från samhällets sida hindra en negativ spiral med fortsatt brottslighet och bidra till att barnet får den hjälp och det stöd som han eller hon behöver. Uppdraget avser såväl utredningar mot barn som inte uppnått straffmyndighetsåldern som utredningar mot barn som är straffmyndiga. Genom tilläggsdirektiv i juni 2021 utvidgades uppdraget bl.a. till att lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att beslag, husrannsakan och kroppsvisitation ska kunna företas i tillräcklig omfattning mot barn under 15 år. Uppdraget ska redovisas i januari 2022.

4.3.6 Effektivare möjligheter att ta brottsvinster från kriminella – en översyn av lagstiftningen om förverkande (dir. 2020:66)

I juni 2020 fick en särskild utredare i uppdrag av regeringen att genomföra en systematisk översyn av de grundläggande reglerna om förverkande i 36 kap. brottsbalken och andra författningar där det finns regler om förverkande som kompletterar eller helt eller delvis ersätter brottsbalkens bestämmelser. Syftet med översynen är att säkerställa att förverkandelagstiftningen är effektiv, ändamålsenlig och modernt utformad samt anpassad till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt. Uppdraget ska redovisas senast i december 2021.

4.3.7 Möjligheten att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller områden

I maj 2021 gavs en utredare i uppdrag att bistå Socialdepartementet med att utreda om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden, t.ex. för att skydda barn från miljöer där de riskerar att utsättas för påtryckningar för att begå brott eller där de riskerar att anlitas för kriminella tjänster. Uppdraget gäller t.o.m. mars 2022.¹⁸

¹⁸ Dnr S2021/04668.

5 Nordisk utblick

5.1 Inledning

I vårt uppdrag avseende en skärpt straffrättslig reaktion mot brott i kriminella nätverk och mot involverandet av unga i kriminalitet ingår att kartlägga relevanta straffrättsliga regleringar i andra nordiska länder (de överväganden som kartläggningen leder fram till redovisas i kap. 8 och 9). I detta kapitel lämnas en redogörelse för ordningen i Danmark, Finland och Norge. Även viss lagstiftning inom andra rättsområden än straffrätten genomgås i den mån det finns ett samband med de straffrättsliga bestämmelser som behandlas. Avsnittet syftar inte till att beskriva ländernas straffrätt i stort, som uppvisar många likheter med den svenska, utan inriktar sig på att ge en bild av de bestämmelser som är av störst relevans i förevarande sammanhang. Därför behandlas främst sådana bestämmelser som har införts särskilt för att motverka organiserad brottslighet och kriminella grupper samt ungas inblandning i brottslighet.

Det bör framhållas att det kan finnas skillnader mellan olika nordiska länder när det gäller de kriminella miljöernas närmare karaktär. Situationen i Sverige skiljer sig till viss del från den i några av våra grannländer, där självdefinierade och organiserade kriminella grupperingar i viss mån framstår som mer tongivande och utåtagerande än vad som är fallet här i landet. Som framgår nedan synes en del av de bestämmelser som behandlas vara riktade mot just sådana grupperingar.

Det bör även framhållas att vissa slags åtgärder återges i detta kapitel trots att det får anses ligga utanför ramen för vårt uppdrag att överväga om motsvarigheter bör införas i Sverige. En del av åtgärderna har i sak liknelser med sådana pågående och avslutade lagstiftningsärenden som har redovisats i kap. 4.

Redogörelsens fokus har lagts på regleringen i Danmark mot bakgrund av att det landet nämns särskilt våra direktiv. Lagstiftningen i Danmark har dessutom lyfts fram i den kriminalpolitiska debatten och i medierapporteringen under utredningstiden, inte sällan på det sätt att det hänvisats till bestämmelser som sägs ge dubbelt så höga straff för gängkriminalitet. Som framgår i det följande finns det dock inte någon sådan generell bestämmelse för brottslighet i gängsammanhang i Danmark, men väl en reglering som medföra att straffet i vissa fall avses bli fördubblat vid brottslighet i konflikter mellan grupper.

5.2 Danmark

5.2.1 Lagstiftning av relevans för brott i kriminella nätverk

Allmänt

Den danska straffeloven innefattar både allmänt hållna bestämmelser som kan bli tillämpliga vid brottslighet i kriminella nätverk och lagstadganden vilka mer direkt inriktar sig på gängkriminalitet (s.k. *rocker- och bandekriminalitet*). Den senare lagstiftningen har tillkommit under 2010-talet för att motverka bl.a. skjutvapenvåld på öppen gata mellan olika grupper i Danmark.

Inledningsvis kan nämnas att det enligt § 81 straffeloven är en straffskärpande omständighet bl.a. om gärningen är utförd av flera i förening (punkten 2) eller om den är särskilt planlagd eller ett led i omfattande kriminalitet (punkten 3). Även om bestämmelserna är allmänt formulerade bör de kunna bli aktuella att tillämpa i förhållande till brottslighet i kriminella nätverk.

Konflikter mellan grupper

När det sedan gäller den reglering som mer specifikt avser gängbrottslighet kan enligt § 81 a första stycket straffeloven straffet för en rad särskilt angivna brott förhöjas till det dubbla om lagöverträdelsen har bakgrund i eller är ägnad till att framkalla en konflikt mellan grupper av personer. Detta gäller under förutsättning att det som ett led i en sådan konflikt används antingen skjutvapen eller vapen eller explosiva ämnen som p.g.a. deras särskilt farliga beskaffenhet är ägnade att orsaka betydande skada, eller förekommer

mordbrand. Bestämmelsen har sin bakgrund i bedömningen att gängkonflikter kan utveckla sig på ett sätt som hotar det normala samhällslivet och allmänheten, som av tillfällighet riskerar att bli offer i samband med våldsdåd på offentligt tillgängliga platser. I bedömningen ingår att gängrelaterade konflikter till sin karaktär innebär en betydande risk för upptrappning, avseende både intensitet och de medel som används. Begreppet konflikt är enligt förarbetena avsett att förstås brett och i kravet på att det ska röra sig om grupper av personer ligger att det ska vara mer än en person inblandad på varje sida. Som sådana grupper räknas inte bara formaliserade grupper med en fast struktur och rollfördelning, utan även mer lösa grupperingar kan enligt förarbetena omfattas. Som framgår av utformningen av straffbestämmelsen omfattas både gärningar som har sin bakgrund i en konflikt och gärningar som är ägnade att framkalla en sådan. De brottstyper som träffas av § 81 a första stycket straffeloven är sådana som i svensk rätt i huvudsak motsvaras av straffbestämmelserna om misshandel, olaga tvång, olaga frihetsberövande, olaga hot, rån, utpressning, våld och hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, framkallande av fara för annan samt vapenbrott och brott hänförliga till brandfarliga eller explosiva varor. Både brott av normalgraden och grova brott omfattas.

Vidare ska det enligt § 81 a andra stycket straffeloven ses som en särskilt straffskärpande omständighet om vissa mycket allvarliga brott har bakgrund i eller är ägnade till att framkalla en sådan konflikt som avses i första stycket. De brott som omfattas innehåller livstids fängelse i straffskalan och motsvaras i svensk rätt i huvudsak av mord, mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse.

Om bestämmelsen i § 81 a straffeloven är tillämplig ska straffmättningsvärdet som utgångspunkt fördubblas enligt förarbetena. För ett brott som i normalfallet resulterar i t.ex. ett och ett halvt års fängelse ska straffet således i stället bestämmas till tre år. Om det är fråga om ett brott för vilket ett fängelsestraff över tio år skulle ha utdömts i det enskilda fallet, t.ex. mord, framgår det av förarbetena att straffet som utgångspunkt i stället ska bestämmas till fängelse på livstid. De straffskalor som vanligtvis gäller får härvid överskridas och tidsbestämda fängelsestraff i upp till 20 år får bestämmas i enlighet med § 33 i samma lag.

Enligt våra kontakter med danska myndigheter har bestämmelsen i huvudsak tillämpats på avsett vis, även om domstolarna visat viss

återhållsamhet när det gäller att skärpa straff till livstids fängelse. Enligt uppgift dömdes 46 personer med tillämpning av § 81 a straffeloven under tidsperioden juli 2018 till augusti 2020 (varav 13 avgöranden var föremål för prövning i högre instans och ännu inte avgjorda i oktober 2020).

För att styrka att bestämmelsens rekvisit är uppfyllda åberopar danska åklagare ofta rapporter baserade på underrättelsematerial samt förhör med företrädare för Polisen. På så sätt kan bl.a. förekomsten eller risken för en konflikt mellan olika grupper, men även den tilltalades gruppstillhörighet bevisas. Även om § 81 a straffeloven i sig inte kräver att gärningspersonen ingår i någon av de grupper som berörs, synes frågan alltså vara av betydelse från bevissynpunkt.

När vi diskuterat dessa frågor med våra danska kollegor har det framkommit att det även i Danmark förekommer löst sammansatta nätverk men att de kriminella grupperingarna inte sällan är mer tydligt definierade än i Sverige. Det gäller inte bara för mc-gäng utan även för sådana grupper som baseras på bostadsområde, gemensam uppväxt etc.

Användning av skjutvapen m.m. på offentlig plats

Subsidiärt kan enligt § 81 b straffeloven ett straff förhöjas med upp till hälften om brottet har begåtts på en offentligt tillgänglig plats med användning av antingen skjutvapen eller vapen eller explosiva ämnen som p.g.a. dess särskilt farliga beskaffenhet är ägnade att orsaka betydande skada. Syftet med bestämmelsen är främst att motverka bruket av skjutvapen och sprängämnen på platser där andra än det tilltänkta offret kan uppehålla sig, eftersom ett sådant tillvägagångssätt har ansetts öka risken för att förbipasserande etc. drabbas. Till skillnad från § 81 a straffeloven är bestämmelsen tillämplig i förhållande till alla slags överträdelser av straffeloven, även om den vid dess införande ansågs kunna få särskild betydelse i förhållande till brott som mord, grov misshandel och framkallande av fara för annan. Att skjutvapen eller explosiva ämnen använts innebär enligt förarbetena ett krav på att man har avlossat, eller försökt avlossa, skjutvapnet eller att man har bringat ett sprängämne eller likande till explosion eller har försökt göra det. Bestämmelsen är avsedd som ett tillägg till § 81 a straffeloven när denna inte är tillämplig och medför jämförelse-

vis inte en lika kraftig höjning av den aktuella straffskalan. Enligt våra kontakter med danska myndigheter förs det inte statistik över tillämpningen av § 81 b straffeloven på samma sätt som för § 81 b. Under tidsperioden från införandet 2017 till augusti 2020 har den dock uppgetts ha använts i minst 13 avgöranden (varav fyra var överklagade och ännu inte avgjorda i oktober 2020).

Uppehållsförbud

Kopplad till bestämmelsen i § 81 a straffeloven finns en möjlighet att meddela s.k. uppehållsförbud (*opholdsforbud*). Den som har ådömts en frihetsberövande påföljd med tillämpning av bestämmelsen kan enligt § 79 i samma lag meddelas ett sådant förbud. Detsamma gäller för den som ådömts ett sådant straff enligt andra straffstadganden i straffeloven, eller enligt den danska straffrättsliga regleringen avseende narkotika (*lov om euforiserende stoffer*) eller skjutvapen och explosiva ämnen (*lov om våben og eksplosivstoffer*), och har anknytning till en grupp personer som tillsammans står bakom allvarlig och omfattande brottslighet. Dessutom krävs det att brottet är relaterat till den dömdes anknytning till gruppen. Uppehållsförbudet får avse ett eller flera områden där brottsligheten ägt rum eller där den aktuella gruppen uppehåller sig och kan meddelas för en tid på mellan ett och tio år. Överträdelse av ett sådant förbud är straffbart med fängelse i högst två år.

Skärpta straff-zoner

Straffeloven innehåller även en reglering beträffande s.k. skärpta straff-zoner (*skærpet straf-zone*). Syftet är att straffen för vissa brott under en tidsperiod ska kunna skärpas markant för att snabbt och effektivt återställa tryggheten i ett visst område. Straffet för en mängd brott kan således enligt § 81 c första stycket straffeloven förhöjas till det dubbla om lagöverträdelsen har begåtts inom en skärpt straff-zon, som utpekats med stöd av § 6 a i den danska polislagen (*lov om politiets virksomhed*). Polisen kan för en bestämd tidsperiod utpeka ett avgränsat geografiskt område som en sådan zon. Det krävs att en extraordinär kriminalitet (*ekstraordinært kriminalitetsbillede*) i väsentlig grad är ägnad till att skapa otrygghet för per-

soner som bor eller färdas i området och att klassificeringen bedöms kunna bidra till att återskapa tryggheten i området.

De brottstyper som träffas av regleringen motsvarar delvis de som avses i § 81 a straffeloven men även vissa andra lindrigare brott i straffeloven och enligt den danska straffrättsliga lagstiftning som avser skjutvapen och explosiva ämnen samt narkotika. Även olaga knivinnehav m.m. (enligt *lovgivningen om knive og blankvåben*) omfattas. För sådana överträdelser som omfattas är avsikten att straffnivån i allmänhet fördubblas om de begåtts inom en utpekad zon. Enligt förarbetena kan det dock undantagsvis förekomma att en sådan fördubbling inte framstår som proportionerlig.

Enligt § 81 c andra stycket straffeloven ska det ses som en särskilt straffskärpande omständighet om en lagöverträdelse, som inte omfattas av första stycket i paragrafen, har skett i en skärpt straff-zon och är ägnad att skapa otrygghet där. I denna del är bestämmelsen alltså generellt tillämplig i förhållande till alla övriga typer av brott, under förutsättning att det är fråga om brottslighet som är ägnad att skapa sådan otrygghet som avses i bestämmelsen. Bestämmelsen föreskriver i denna del inte någon fördubbling av tillämpliga straffskalor.

Regelkonkurrens

Om mer än en av bestämmelserna i § 81 a, § 81 b och § 81 c straffeloven aktualiseras för tillämpning samtidigt, följer det av förarbetena att endast den bestämmelse som i det enskilda fallet medför det högsta konkreta straffet ska användas.

Föreningsförbud

Enligt § 78 i den danska grundlagen (*grundloven*) är det möjligt för regeringen att förbjuda en förening och att därefter få den upplöst genom dom. Så kan ske bl.a. om föreningen verkar genom eller söker nå sitt mål med våld eller anstiftan till våld.

I straffeloven finns bestämmelser som knyter an till nämnda regel, vilka delvis har utformats mot bakgrund av de danska myndigheternas arbete mot gänget *Loyal to Familia*. Sedan en förening har upplösts eller förbjudits kan enligt § 132 a första stycket straffe-

loven den som deltar i föreningens fortbestående straffas med böter eller fängelse i högst två år. Vidare är det enligt andra stycket i samma paragraf straffbart att bl.a. på allmän plats använda en sådan förenings kännetecken, vilket är förenat med en påföljd i form av böter eller högst sex månaders fängelse. Om en person haft en nära anknytning till en förening som har förbjudits eller upplösts kan polisen enligt § 132 b första stycket straffeloven dessutom förbjuda denne att uppehålla sig på vissa angivna platser, om det är av väsentlig betydelse för att säkerställa att föreningen inte fortsätter bestå. Enligt andra stycket i samma bestämmelse kan polisen även skingra en folksamling med anknytning till en sådan förening om den skapar otrygghet för boende och förbipasserande. De som bryter mot ett sådant uppehållsförbud straffas med böter eller högst två års fängelse och den som inte efterföljer en uppmaning från polisen om att en grupp ska skingra sig straffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

5.2.2 Unga personers inblandning i brottslighet

Beträffande involverandet av unga i kriminalitet finns det i § 81 punkt 9 straffeloven en reglering som återspeglar den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 5 brottsbalken (se avsnitt 9.2.3). Av bestämmelsen följer att det vid straffets fastställande i allmänhet ska ingå som en skärpande omständighet att gärningspersonen har fått någon annan att medverka till gärningen genom tvång, svek eller utnyttjande av dennes *unga ålder* eller betydliga ekonomiska eller personliga svårigheter, bristande insikt, lättsinne eller ett bestående beroendeförhållande.

Av samma paragrafs tionde punkt följer att det också är en straffskärpande omständighet om gärningspersonen har medverkat till brottslighet utförd av ett barn under 15 år (dvs. straffmyndighetsåldern i Danmark). Bestämmelsen är bl.a. avsedd att tillämpas i situationer där gärningspersonen genom hot, löften om belöning, uppmaning, rådgivning eller genom att ställa brottsverktyg till förfogande har medverkat till ett brott begånget av ett barn som inte är straffmyndigt. Enligt förarbetena förutsätts en straffskärpning endast vara aktuell när den tilltalade har spelat en mer aktiv roll för att få barnet att utföra själva gärningen. Bestämmelsen har införts för att tydligare markera att det är oacceptabelt att straffmyndiga personer ”speku-

lerar” i att låta barn under denna ålder utföra brott i syfte att själva undgå straffansvar. Den är tillämplig även när förutsättningarna i punkten 9 i samma paragraf inte är uppfyllda, t.ex. när gärningspersonen i en konkret situationen inte har missbrukat den underårigas underläge i syfte att få den brottsliga handlingen genomförd. I förarbetena nämns bl.a. att det i en situation där en 13-åring och en 16-åring tillsammans planerar ett brott, som i praktiken ska utföras av den förstnämnda, sällan kan sägas att den äldre medgärningspersonen har utnyttjat den yngres låga ålder i den mening som avses i § 81 punkt 9 straffeloven. I en sådan situation kan i stället punkt 10 i samma bestämmelse vara tillämplig.

5.3 Finland

5.3.1 Lagstiftning av relevans för frågor om kriminella nätverk

Allmänt

Även i Finland förekommer allmänna bestämmelser som kan vara av intresse när det gäller brott som begås i kriminella nätverk. Bland annat utgör det enligt 6 kap. 5 § 1 i den finländska strafflagen en straffskärpningsgrund att den brottsliga verksamheten är planmässig.

Organiserade kriminella sammanslutningar

Det finns också bestämmelser som mer direkt avser organiserad brottslighet. Dessa har tagits in i strafflagen under de senaste 40 åren. En del utgår från nationella förhållanden medan andra grundar sig på EU-rättsliga förpliktelser. Bestämmelser om s.k. organiserade kriminella sammanslutningar förekommer på tre nivåer i strafflagen, dels som en allmän straffskärpningsgrund, dels som en egen straffbestämmelse som kriminaliserar deltagande i en sådan sammanslutnings verksamhet och dels i form av kvalifikationsgrunder för vissa grova brott.

Inledningsvis har det enligt 6 kap. 5 § 2 strafflagen straffskärpande verkan om brottet begås som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Med organiserad kriminell sammanslutning avses en strukturerad sammanslutning, inrättad för en viss tid,

bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller brott som avses i 11 kap. 10 § (hets mot folkgrupp) eller 15 kap. 9 § (övergrepp i rättssak). Vad gäller kravet på sammanslutningens organisation framgår det av förarbetena att den ska vara strukturerad på ett sådant sätt att det tjänar dess grundläggande syfte, dvs. att handla i samförstånd för att begå sådana brott som avses i bestämmelsen. Strukturen ska också vara sådan att sammanslutningen t.ex. är kapabel att fatta beslut om den brottsliga verksamhet som avses i bestämmelsen och verkställa sina beslut. Sammanslutningens medlemmar behöver dock inte formellt ha tilldelats vissa specifika uppgifter och strukturen behöver inte heller vara särskilt långt utvecklad. Sammanslutningen behöver alltså inte nödvändigtvis grunda sig på strikta hierarkiska ledarskapsförhållanden eller en högt specificerad arbetsfördelning. Slumpartade sammanslutningar som tillkommit i syfte att begå brott omfattas dock inte enligt förarbetena. Att brottet har begåtts som ett led i en sådan sammanslutnings verksamhet innebär enligt förarbetena att brottet ska anses ha godkänts av sammanslutningen (vilket dock inte behöver ha skett uttryckligen), att det har begåtts på sammanslutningens vägnar eller till dess förmån eller i dess namn och att det passar in i sammanslutningens verksamhet som helhet. Att gärningspersonen är medlem av en kriminell sammanslutning är varken nödvändigt eller en tillräcklig förutsättning för att brottet ska anses ha begåtts som ett led i verksamheten.

Vidare är deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet straffbart enligt 17 kap. 1 a § strafflagen. Bestämmelsen kriminaliserar deltagande i en sådan sammanslutnings verksamhet som träffas av 6 kap. 5 § 2 strafflagen under förutsättning att ett sådant brott, eller ett straffbart försök till ett sådant brott, som avses i den bestämmelsen har begåtts. Deltagandet kan ske genom:

1. att grunda eller bygga upp en organiserad kriminell sammanslutning eller att värva eller försöka värva personer till sammanslutningen,
2. att utrusta eller försöka utrusta en organiserad kriminell sammanslutning med explosiva varor, vapen, skjutförnödenheter eller ämnen eller förnödenheter som är avsedda för tillverkning av sådana föremål, eller med andra farliga föremål eller ämnen,

3. att ordna eller försöka ordna utbildning för en organiserad kriminell sammanslutning eller ge en organiserad kriminell sammanslutning utbildning för brottslig verksamhet,
4. att för en organiserad kriminell sammanslutning skaffa eller försöka skaffa, eller att till en organiserad kriminell sammanslutning överlåta, lokaler eller andra utrymmen som den behöver för brottslig verksamhet, eller fordon eller andra hjälpmedel av synnerlig vikt för sammanslutningens brottsliga verksamhet,
5. att direkt eller indirekt tillhandahålla eller samla in tillgångar för att finansiera den brottsliga verksamheten i en organiserad kriminell sammanslutning,
6. att ha hand om en organiserad kriminell sammanslutnings viktiga ekonomiska angelägenheter eller att ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för sammanslutningens brottsliga verksamhet, eller
7. att aktivt främja en organiserad kriminell sammanslutnings kriminella syften på något annat väsentligt sätt som till allvarligheten är jämförbart med punkterna 1–6.

Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Regleringen avseende deltagande ska dock inte tillämpas om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen föreskrivs genom någon annan straffbestämelse. Vad som i sjätte punkten föreskrivs om juridisk rådgivning gäller inte uppdrag som juridiskt biträde eller ombud vid förundersökning eller domstolsbehandling av brott eller straffverkställighet.

Avslutningsvis anges det som en kvalifikationsgrund för vissa grova brott att gärningen begås som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. De straffbestämmelser i strafflagen i vilken en sådan kvalifikationsgrund återfinns är: grovt ordnande av olaglig inresa (17 kap. 8 a §), grov spridning av barnpornografisk bild (17 kap. 18 a §), grov människohandel (25 kap. 3 a §), grov data-skadegörelse (35 kap. 3 b §), grovt störande av post- och teletrafik (38 kap. 6 §), grov systemstörning (38 kap. 7 b §), grovt dataintrång (38 kap. 8 a §), grovt dopningsbrott – om sammanslutningen organiserats särskilt för att begå dopningsbrott i stor omfattning (44 kap. 7 §), grovt tullredovisningsbrott (46 kap. 8 §), grovt narkotikabrott – om sammanslutningen organiserats särskilt för att begå narkotika-

brott i stor omfattning (50 kap. 2 §), grovt främjande av narkotikabrott – om sammanslutningen organiserats särskilt för att begå narkotikabrott i stor omfattning (50 kap. 4 a §) samt grovt alkoholbrott – om sammanslutningen organiserats särskilt för att begå alkoholbrott i stor omfattning (50 a kap. 2 §).

Föreningsförbud

Även i Finland är det möjligt att få en förening upplöst, vilket regleras i § 43 i den finländska föreningslagen. På talan av åklagaren, Polisstyrelsen eller en föreningsmedlem kan domstol förklara en förening upplöst, bl.a. om den utövar verksamhet som väsentligt strider mot lag eller god sed. Den som i strid därmed fortsätter verksamheten i en förening kan, om inte strängare straff stadgas i någon annan lag, dömas till böter. Enligt våra kontakter med finländska myndigheter har man i Finland upplöst både några registrerade och icke-registrerade föreningar, t.ex. högerextrema Nordiska motståndsrörelsen.

5.3.2 Unga personers inblandning i brottslighet

Någon särskild bestämmelse som tar sikte på involverandet av unga i kriminalitet finns inte i den finländska strafflagen. Enligt de finländska myndigheterna bör sådana förhållanden dock i någon mån kunna beaktas inom ramen för den allmänna princip som kommer till uttryck i 6 kap. 4 § strafflagen och anger att straffet ska mätas ut så att det står i ett rättvist förhållande till hur skadligt och farligt brottet är, motiven till gärningen samt gärningspersonens av brottet framgående skuld i övrigt.

5.4 Norge

5.4.1 Lagstiftning av relevans för frågor om kriminella nätverk

Allmänt

Också i Norges *straffelov* finns det bestämmelser av allmän natur som kan vara av relevans för frågor om brott som begås i kriminella nätverk. Enligt § 77 straffeloven ska det vid straffmätningen i skärpande riktning särskilt beaktas bl.a. om brottet varit ett led i en planlagd eller organiserad verksamhet (punkten e) eller har begåtts av flera gärningspersoner gemensamt (punkten f).

Organiserade kriminella grupper m.m.

Det finns även mer specifika bestämmelser kopplade till s.k. *organiserade kriminella grupper*, vilka tillkommit under 2000-talet för att bl.a. skärpa straffskalorna vid organiserad brottslighet. Av § 79 första stycket c straffeloven framgår att ett fängelsestraff kan förhöjas till det dubbla om en straffbar handling har utövats som ett led i en organiserad kriminell grupps aktiviteter. Dock inte med mer än sex år och aldrig utöver 21 års fängelse, och för personer som var under 18 år vid gärningstillfället inte till mer än 15 år. I andra stycket i samma paragraf definieras en organiserad kriminell grupp som ett samarbete mellan tre eller flera personer som har som ett huvudsakligt ändamål att begå en handling som kan straffas med fängelse i minst tre år, eller som går ut på att en inte obetydlig del av aktiviteterna består i att begå sådana handlingar. Vad gäller kravet på att brottet ska ha utövats som ett led i en sådan grupps aktiviteter kan det av förarbetena bl.a. utläsas att gärningen måste ha en anknytning till dessa aktiviteter. Att brottet har begåtts av en medlem i en sådan grupp är i sig inte tillräckligt. När det gäller den grad av organisation som krävs framgår det att både små och stora grupperingar och nätverk omfattas. Likaså avses olika organisationsformer, från de strängt hierarkiska med en tydlig ledare till lösare strukturer utan fast ledning. Ett minimikrav är dock att samarbetet antar ett visst mönster som kan påvisas. Däremot omfattas mer tillfällig och spontan brottslighet inte.

När bestämmelsen infördes betonades det att den medför en möjlighet att utdöma skärpta straff, vilken normalt ska utnyttjas, men inte innebär någon skyldighet för domstolarna att göra detta. Rätten ska i varje enskilt fall bestämma en proportionerlig påföljd och huruvida straffet ska skärpas beror särskilt på gärningspersonens roll i den aktuella gruppen. Ett huvudsyfte angavs vara att skärpa straffen för huvudmän och andra centrala aktörer även om också andra deltagare omfattas. Också omfattningen av den organiserade brottsligheten är av vikt enligt förarbetena.

Organiserade kriminella grupper regleras på två ytterligare ställen i straffloven. För brottet grov motarbiedning av rettsvesenet i § 158 straffloven, för vilket fängelse i högst tio år är föreskrivet, gäller ett särskilt minimistraff om ett års fängelse för det fall brottet har begåtts som ett led i en organiserad kriminell grupps aktiviteter. Detsamma gäller om brottet har genomförts med hot om eller bruk av vapen. Genom § 198 straffloven är forbund om alvorlig organiserad kriminalitet straffbelagt. Fängelse i högst tre år föreskrivs för den som kommer överens med någon om att begå en handling som kan straffas med fängelse i minst tre år, och som ska begås som ett led i en organiserad kriminell grupps aktiviteter. Lagrummet ska tillämpas såvida inte gärningen faller under en strängare straffbestämmelse och innebär ett undantag från huvudregeln i norsk straffrätt att förebereidelsehandlingar inte är kriminaliserade.

Avslutningsvis ska nämnas att nya bestämmelser om deltagande i, och rekrytering till, *kriminella sammanslutningar* gäller sedan den 1 juli 2021. För det första får domstol, på begäran av den norska statsadvokaten, förbjuda en kriminell sammanslutning om deltagarna i denna har begått upprepade brott mot någons liv, hälsa eller frihet och dessa varit ägnade att skapa fruktan i befolkningen eller närmiljön för nya brott av samma art från deltagarna. Dessutom krävs det att förbudet ska vara nödvändigt för att förebygga allvarlig kriminalitet (§ 222 e straffeprocessloven). För det andra gäller en ny straffbestämmelse som träffar den som deltar i, rekryterar medlemmar till, eller på annat sätt fortsätter aktiviteten i en kriminell sammanslutning som har förbjudits. Straffet är fängelse i högst tre år (§ 199 straffloven).

5.4.2 Unga personers inblandning i brottslighet

Vad gäller involverandet av unga i kriminalitet innehåller även den norska straffeloven en straffskärpningsgrund som återspeglar 29 kap. 2 § 5 brottsbalken (se avsnitt 9.2.3). Enligt § 77 punkten g straffeloven ska det vid straffmätningen i skärpande riktning särskilt beaktas att brottet har förövats genom att gärningspersonen har utnyttjat eller förlett *unga personer*, personer i en mycket svår livssituation, eller som har en psykisk funktionsnedsättning eller är i beroendeställning till gärningspersonen.

6 Straffteoretiska utgångspunkter

6.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en redogörelse för de straffteoretiska utgångspunkter som har betydelse för våra överväganden och förslag, vilka presenteras i kapitel 8–12. Kapitlet inleds med en redogörelse för vad som allmänt gäller om straff (avsnitt 6.2). Därefter följer en redovisning för de utgångspunkter som gäller för utformning av straffskalor (avsnitt 6.3), straffmätning och påföljdsval (avsnitt 6.4), samt gradindelning av brott och kvalifikationsgrunder (avsnitt 6.5). Kapitlet avslutas med en redogörelse för de allmänna utgångspunkter som gäller vid överväganden om straffskärpning (avsnitt 6.6).

6.2 Allmänt om straff

6.2.1 Straff

Straff är enligt 1 kap. 3 § brottsbalken fängelse och böter. Villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård benämns påföljder. Påföljd används som samlingsbegrepp för såväl straff som övriga påföljder.

Av 1 kap. 1 § brottsbalken följer att brott är en gärning för vilken straff är föreskrivet. Endast fysiska personer kan begå brott. Juridiska personer kan dock bli föremål för särskild rättsverkan av brott såsom förverkande eller företagsbot. För att någon ska dömas för brott krävs att en straffbelagd gärning har begåtts med uppsåt eller, när det är särskilt föreskrivet, av oaktsamhet. Straff förutsätter alltså ett personligt ansvar.

De lindrigaste straff som kan dömas ut är enligt 25 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken 200 kronor i penningböter respektive 100 kronor i normerade böter. Fängelse får enligt 26 kap. 1 § dömas ut med lägst

14 dagar och högst 18 år eller på livstid. Av lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid följer att den som har avtjänat minst tio år av ett livstidsstraff kan få detta omvandlat till ett tidsbestämt straff som får vara lägst 18 års fängelse. En sådan tidsbestämning sker i de flesta fall, varvid straffet vanligen bestäms till fängelse i mellan 18 och 24 år.¹ Straffen för samtliga straffbelagda gärningar måste alltså rymmas inom nu angivna yttre ramar.

6.2.2 Straffets funktion

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

Det straffhot som en kriminalisering innebär kan verka avskräckande från att begå gärningen. Straffhotet kan därigenom fylla en brottsförebyggande funktion. Hur stor avskräckande effekt det ger att föreskriva en viss straffnivå är svårt att mäta. Sannolikt beror effekten på vilken typ av brott som det är fråga om och hur stor risken är att bli upptäckt och lagförd. I vissa fall har straffhotet, oavsett vilken nivå det ligger på, ingen som helst avskräckande effekt. Det kan bl.a. bero på att gärningspersonen handlar impulsivt utan en tanke på de vidare konsekvenserna av brottet eller att straffhotet, även om det skulle realiseras, inte är ett relevant skäl att avstå från gärningen.

Verkställigheten av ett straff eller annan påföljd kan också – beroende på innehållet i den – bidra till att den enskilde avhåller sig från att på nytt begå brott och på så sätt fylla en brottspreventiv funktion. Således kan vård och behandling inom ramen för verkställigheten minska risken för återfall i brott, men även de repressiva inslagen i påföljden kan motivera den dömda att undvika att på nytt begå brott. Det är dock svårt att dra några säkra slutsatser om vård och behandling under straffverkställighet leder till minskad risk för

¹ NJA 2008 s. 579 I-III.

² Prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande s. 52 f.

återfall jämfört med att gärningspersonen får en mindre ingripande påföljd eller inte blir lagförd alls.

Om straffet innefattar ett frihetsberövande medför det att den dömda så länge verkställigheten pågår hindras från att fortsätta med sin brottsliga verksamhet. Sistnämnda funktion benämns inkapacitering. Även på detta sätt kan alltså verkställigheten av en påföljd fylla en brottsavhållande funktion. Antalet personer som avtjänar fängelsestraff i anstalt utgör dock en liten andel av det totala antalet personer som kan tänkas begå brott. Alla av dem som är intagna i anstalt skulle inte heller ha fortsatt att begå brott även om de befann sig i frihet. Detta talar för att den inkapacitering som verkställighet av fängelsestraff innebär endast har en begränsad effekt på den totala brottsligheten i samhället. Däremot kan det få betydelse att vissa enskilda gärningspersoner är frihetsberövande för att kunna bekämpa brottslighet på lokal nivå eller brottslighet av viss typ. Det gäller i synnerhet om det är fråga om personer som har förmåga att dra med sig andra i sin brottslighet. Till detta kommer att det kan innebära en trygghet för brottsoffret att veta att gärningspersonen är frihetsberövad.

Genom att föreskriva straff för en gärning ger lagstiftaren uttryck för sitt ogillande av ett visst handlande. Graden av ogillande kommuniceras genom hur strängt straff som föreskrivs. I de flesta fall innebär kriminaliseringen och den därtill kopplade straffskalan en bekräftelse på vad som redan uppfattas som klandervärt. I andra fall kan en kriminalisering syfta till att säkerställa att nya handlingsregler efterlevs. På längre sikt kan detta medföra att dessa, även om de till en början kanske inte framstår som självklara, internaliseras. Straffhotet kan således fylla en funktion för att förändra människors beteende i allmänhet i en önskvärd riktning.

En ytterligare funktion med att påföra straff är att det svarar mot rättskänslan. 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 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.

Allvarliga brott kan hos såväl brottsoffret som andra väcka en vilja att hämnas. I moderna samhällen är privat vedergällning dock inte tillåten. Hämnd 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. Straffet fyller på det sättet en funktion för att bevara lugn och stabilitet i samhället.

Hos den som drabbas av ett brott kan det förhållandet att gärningspersonen döms till ett straff eller annan påföljd bidra till en känsla av upprättelse. Den kvardröjande upplevelse av förnedring och ringaktning som ett brott kan framkalla hos brottsoffret motverkas därigenom. 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 syftar som regel till att ensidigt tillfoga den dömda ett visst mått av obehag.

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 svara mot krav på rättvisa och att erbjuda brottsoffret upprättelse, är över huvud taget inte möjliga att värdera utifrån objektiva kriterier.

6.2.3 Straffets negativa effekter

I vart fall verkställighet av fängelsestraff kan ha en nedbrytande effekt på individen, särskilt om det handlar om ett längre fängelsestraff. Den som är intagen i anstalt isoleras från det övriga samhället och är i stor utsträckning hänvisad att umgås med andra kriminella. Om den intagne tidigare levde under socialt välordnade förhållanden med arbete och bostad finns en risk att dessa går förlorade. Det finns också en risk att straffverkställigheten medverkar till att den dömda, särskilt om denne är en ung person, befäster en kriminell identitet vilket kan öka risken för fortsatt brottslighet. Dessa negativa effekter kan antas öka ju längre frihetsberövandet pågår.

Även den intagnes anhöriga kan drabbas av straffverkställigheten, t.ex. i form av utebliven försörjning. Har den intagne underåriga barn kan dessa ha svårt att upprätthålla sin relation med föräldern.

Sett från samhällets perspektiv är fängelsestraff kostsamt att verkställa. Som framgår av kap. 14 uppgår den genomsnittliga dygnskostnaden för verkställighet av fängelsestraff i anstalt till omkring 3 400 kronor.

6.2.4 Principerna om proportionalitet och ekvivalens

Svårigheterna att förutse den brottspreventiva effekten hos olika straffnivåer jämte fängelsestraffens negativa effekter har inom den rådande straffrättsliga teoribildningen lagts till grund för slutsatsen att straff inte bör bestämmas med utgångspunkt i förväntade effekter på brottsligheten. Detta gäller både vid utformningen av straffskalorna för de olika brottstyperna och vid påföljdsbestämningen i det enskilda fallet. I stället ska principerna om proportionalitet och ekvivalens vara vägledande. Dessa innebär att straffet ska spegla brottets allvar så att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och lika allvarliga brott ska anses vara lika straffvärda.

Genom de nu angivna principerna främjas att straffen blir rättvisa i relativ mening. Samtidigt kan straffnivåerna på detta sätt sägas kommunicera hur allvarligt samhället ser på olika brott. Att de brottspreventiva funktionerna hos straffet därvid får träda i bakgrunden betyder inte att de saknar betydelse. På ett övergripande plan är ett av de viktigaste syftena med att upptäcka, utreda och lagföra brott att detta ska avhålla såväl gärningspersonen som andra från att i framtiden begå brott.

6.3 Utformning av straffskalor

6.3.1 Proportionalitet och ekvivalens

De i påföljdssystemet centrala principerna om proportionalitet mellan brott och straff och om ekvivalens kommer till uttryck i bestämmelsen om straffmätning i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken, som anger att straffet ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Principerna kan beskrivas på så sätt att straffet ska stå i proportion till brottets allvar, så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott (proportionalitet) och att lika allvarliga brott bestraffas lika strängt (ekvivalens). Straffet ska alltså spegla hur allvarligt samhället ser på den brottsliga gärningen.³

En utgångspunkt för bedömningen av ett brotts straffvärde är straffskalan för brottet. Straffskalan kan sägas ange brottets abstrakta straffvärde, dvs. hur lagstiftaren värderar brottstypens svårhet i relation till andra brott. Det abstrakta straffvärdet utgör alltså ett mått på hur allvarligt lagstiftaren ser på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Det innebär att även lagstiftaren måste göra en bedömning av vilken fara, kränkning eller skada 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.

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.⁴ När ett visst brott ska tilldelas en straffskala måste man också göra en bedömning av vilka faktiska gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsens ram och av hur allvarliga dessa är.⁵

Domstolen ska sedan med utgångspunkt i straffskalan för brottet, och med tillämpning av proportionalitets- och ekvivalensprinciperna, fastställa det konkreta straffvärdet för den enskilda gärningen med beaktande av bl.a. vilka försvårande och förmildrande omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. Med det konkreta straffvärdet avses således det mer precisa straffvärde som fastställs för en enskild gärning. Både det abstrakta och det konkreta straffvärdet är ett uttryck för brottets svårhet eller förkastlighet.⁶

Straffvärdebedömningen är alltså ett relativt omdöme och innebär att olika brott måste jämföras med varandra. Däremot följer inte av proportionalitets- eller ekvivalensprincipen vilken exakt nivå som straffvärdet, vare sig i ett enskilt fall eller generellt, ska ligga.⁷

³ Prop. 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m.m. (straffmätning och påföljdsval m.m.) s. 77 f. och SOU 1986:14 Påföljd för brott – Om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig dom m.m. s. 143.

⁴ SOU 1986:14 s. 145.

⁵ A.a. s. 153.

⁶ A.a. s. 131 och 154.

⁷ A.a. s. 131 och 143, jfr SOU 2008:85 Straff i proportion till brottets allvar s. 245.

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. Fängelsestraffkommittén uttryckte det så att frihetsberövande straff i det längsta bör undvikas, alternativt göras så korta som möjligt.⁸ Den närmare innebörden av detta ställningstagande beror naturligtvis på i vilken mån fängelsestraff av viss längd anses nödvändiga. I detta hänseende torde det finnas en inte obetydlig skillnad mellan Fängelsestraffkommitténs synsätt och den faktiskt förda kriminalpolitiken under de senaste 30 åren.

När det gäller det abstrakta straffvärdet är det alltså ytterst lagstiftaren som får göra en bedömning av en brottstyps svårhet, i relation till andra brott, och vilket ingripande från samhällets sida som är rimligt, även med beaktande av humanitetsprincipen.

6.3.2 Straffnivåer

För varje brottstyp i brottsbalkens brottskatalog anges alltså en straffskala, som uttrycker ett lägsta och ett högsta straff. Straffskalan uttrycks i böter och/eller fängelse. Straffskalorna i brottsbalken är utformade så att endast vissa steg används som kortaste och längsta fängelsestraff. Fängelse kan dömas ut i lägst 14 dagar, s.k. allmänt fängelseminimum, vilket 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 §. Som längst kan fyra års fängelse 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.

⁸ SOU 1986:14 s. 77 ff. och prop. 1987/88:120 s. 31.

- 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 års fängelse. Samtidigt följer av bestämmelserna att ett tidsbestämt fängelsestraff aldrig får överstiga 18 års fängelse. 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 flerfaldig brottslighet eller återfall i brott överväga om livstidsstraffet i stället ska användas som påföljd.

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 använts samma straffnivåer. Även maximum på fängelse i tre år, åtta år, arton 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. Exempelvis är straffminimum för grovt rån fängelse fem år, för grov misshandel fängelse ett år och sex månader och för grovt olaga tvång och grovt olaga hot fängelse nio månader. Regeringen har därvid uttalat att det finns tillräckligt vägande skäl för att i större utsträckning än vad som tidigare var fallet göra avsteg från de nivåer för minimistraff som

traditionellt har tillämpats.⁹ Samma resonemang gör sig gällande beträffande maximistrafpen.

Det är alltså, såsom lagstiftningspraxis har utvecklats, möjligt att använda straffskalennivåer som inte tidigare har använts om det finns sakliga skäl som talar för det. Lagstiftaren har funnit det mer angeläget att straffskalan för en brottstyp fastställs till en lämplig straffnivå än till en nivå som av tradition har använts tidigare.

6.3.3 Överlappning av straffskalor

Vid gradindelade brott är varje grad av brottet en egen brottstyp. Hos de allra flesta gradindelade brott överlappar straffskalorna varandra för de olika graderna av brottet. Till exempel är straffskalan för grov misshandel lägst ett år och sex månaders fängelse och högst sex års fängelse, medan minimistrafpen för nästa grad, synnerligen grov misshandel, är fem års fängelse. Straffskalorna överlappar alltså varandra med ett år. Ett undantag utgör straffskalorna för de olika formerna av uppsåtligt dödande, dråp och mord, där straffskalorna ligger kant i kant, dvs. maximistrafpen för dråp är lika med minimistrafpen för mord.

Vanligtvis betraktas minimistrafpen för en svårare grad av ett brott som ett ”tak” för straffmätningen av den lägre graden av brottet. Detta har att göra med att det abstrakta och konkreta straffvärdet bygger på den fara, kränkning eller skada 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 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.

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. De faktorer som påverkar grad-

⁹ Prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott s. 29.

indelningen är inte identiska med de omständigheter som kan 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.¹⁰

Fängelsestraffkommittén förordade en minskad överlappning mellan straffskalor för gradindelade brott. En sådan minskning skulle enligt Fängelsestraffkommittén innebära att de enskilda brotts straffskalor bättre skulle ange det straffvärde som brotten i praktiken tillmäts.¹¹ Samma ståndpunkt har framförts i senare lagstiftningsärenden där man förordat att överlappningen av straffskalorna bör vara relativt begränsad för att på så sätt undvika en situation där det redan i förväg är givet att stora delar av straffskalan i praktiken aldrig kommer att komma till användning.¹²

6.3.4 Straffskalans påverkan på straffprocessen

Vilken straffskala som gäller för en viss brottstyp, dvs. det s.k. abstrakta straffvärdet, påverkar inte bara vilken påföljd som kan väljas utan har också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som är möjliga att vidta. Det innebär att straffskalan kan ha stor betydelse redan under förundersökningen. Begreppet strafftröskel brukar användas för att ange när ett visst straffprocessuellt tvångsmedel kan aktualiseras. Som exempel på straffprocessuella tvångsmedel som är beroende av straffskalan kan nämnas

- häktning (24 kap. 1 § rättegångsbalken),
- anhållande (24 kap. 6 § rättegångsbalken),
- gripande (24 kap. 7 § rättegångsbalken),

¹⁰ SOU 1986:14 s. 157.

¹¹ A.a. s. 155 ff.

¹² Se t.ex. SOU 2014:7 Skärpta straff för vapenbrott s. 55.

- reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap. 1 § rättegångsbalken),
- vissa former av beslag (27 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken),
- hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning (27 kap. 18 §, 19, 20 a § och 20 d § rättegångsbalken respektive lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning), och
- husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 1, 2 a och 3 §§, 11 § respektive 12–12 b §§ rättegångsbalken).

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. Exempelvis kan sekretessen inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden brytas i förhållande till Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år (10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], i vilken hänvisas till bl.a. 25 kap. 1 § i samma lag). Vidare påverkar straffskalan möjligheterna att utfärda ett rättsintyg utan målsägandens samtycke (se 5 § andra stycket lagen [2005:225] om rättsintyg i anledning av brott).

Därutöver kan nämnas att straffskalan påverkar förutsättningarna för vissa s.k. särskilda rättsverkningar av brott, exempelvis utvisning (8 a kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]) och skyldighet att betala avgift till brottsofferfonden (1 § lagen [1994:419] om brottsofferfond). Straffskalan är också direkt avgörande för vilken preskriptionstid som gäller för brottet (35 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken).

6.4 Straffmätning och påföljdsval

6.4.1 Straffmätning

Straff ska i första hand utmätas utifrån hur allvarlig eller klandervärd brottsligheten bedöms vara. Utgångspunkten för straffmätning och påföljdsval är straffskalan för det aktuella brottet. Lagstiftarens syn på hur allvarligt ett brott är uttrycks – som utvecklas i föregående avsnitt – genom straffstadgandets straffskala där brottets abstrakta straffvärde anges. Gärningen ska alltså rubriceras före straffvärdebedömningen.

Enligt 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken ska straff, 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 det konkreta straffvärdet – dvs. det enskilda brottets straffvärde inom ramen för tillämplig straffskala – 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 har haft. Härvid ska särskilt beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Samtliga de faktorer som anges i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken tar sikte på omständigheterna vid brottet.

De objektiva faktorer som räknas upp i paragrafen, skada, fara eller kränkning, 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. 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 måste den ta ställning till om det finns ett s.k. övervärde som kan beaktas vid straffvärdebedömningen inom den tillämpliga straffskalan.¹³

Straffskalans minimum bildar utgångspunkt

Straffvärdebedömningar ska alltid utgå från straffskalans minimum. Straffvärdet kan därefter öka under förutsättning att det finns omständigheter som talar för att det finns relevanta skillnader i jämförelse med de minst straffvärda fallen. Vad som utgör relevanta skillnader kan variera avsevärt mellan olika brottstyper. Det bör här framhållas att det finns begränsade möjligheter att mäta och gradera skillnader i klandervärdhet. Som ett mycket tydligt riktmärke gäller att skillnader i straffvärde bör återspegla kvalitativa skillnader i klandervärdhet.

När det gäller sådan brottslighet där skadan beskrivs i termer av belopp eller viss mängd, t.ex. skattebrott, sådana förmögenhetsbrott som inte innefattar integritetskränkning samt narkotikabrott, sker bedömningen i stor utsträckning i direkt relation till det belopp eller den mängd som gärningen omfattar eller är avsedd att omfatta. Det minsta belopp eller den minsta mängd som kan föranleda att en viss straffskala är tillämplig leder då vanligen till att straffvärdet bedöms vara lika med minimistraftet enligt den straffskalan, varefter straffvärdet som regel bedöms öka med beloppet eller mängden.¹⁴

Bedömningen av straffvärdet hos våldsbrott är mer komplex. De fysiska skador som kan följa på våldsbrottslighet låter sig inte graderas på ett lika enkelt sätt som t.ex. skadan av ett förmögenhetsbrott. Vidare är fler omständigheter än de fysiska skadorna av betydelse för straffvärdet, t.ex. brottsoffrets psykiska upplevelse av gärningen samt graden av hänsynslöshet i övrigt. När det sedan gäller gärningspersonens insikt om gärningen kan denna variera beroende på omständigheterna. Särskilt om händelseförloppet har varit hastigt och gärningen impulsiv är det inte självklart att samtliga konsekvenser av gärningen har stått klara för gärningspersonen. Det är också av be-

¹³ Jareborg m.fl. (2017), Straffrättens påföljdslära, s. 113 f.

¹⁴ SOU 2008:85 s. 277.

tydelse för straffvärdet om gärningen t.ex. har föregåtts av en allvarlig provokation eller har begåtts i en nödvärnsliknande situation.¹⁵

Flerfaldig brottslighet

När en tilltalad har begått flera brott ska rätten enligt 29 kap. 1 § brottsbalken göra en bedömning av den samlade brottslighetens straffvärde, dvs. bestämma ett straffvärde för samtliga begångna brott. Enligt tradition används i svensk rätt den s.k. asperationsprincipen, som innebär att utgångspunkten vid bestämningen av brottslighetens samlade straffvärde är det brott som har det högsta straffvärdet och till detta straffvärde läggs endast en del av straffvärdet av de andra brotten. De enskilda brotten respektive straffvärden kumuleras alltså inte fullt ut.

Allmänt gäller att det enskilda brottets straffvärde får mindre betydelse vid ett större antal begångna brott, dvs. straffvärdet för de enskilda brotten får en avtagande betydelse ju fler brott det är frågan om. Tillämpningen av asperationsprincipen såsom den har utvecklats i praxis och doktrin gör att, trots att det är fråga om flera brott, det högsta straffet för i vart fall de grävsta av brotten vanligtvis inte kommer att överskridas. Om straffvärdet för brottsligheten är högre än det maximala fängelsestraff som får dömas ut, enligt någon av de tillämpliga straffskalorna, kan domstolen i vissa fall med tillämpning av 26 kap. 2 § brottsbalken döma till ett längre fängelsestraff än vad straffskalan för det allvarligaste brottet anger.

Straffmättningsvärde

Sedan straffvärdet har bestämts ska betydelsen av tidigare brottslighet (29 kap. 4 § brottsbalken), s.k. billighetsskäl (29 kap. 5 § brottsbalken) och den tilltalades ungdom (29 kap. 7 § brottsbalken) beaktas. Efter att detta beaktats erhåller man det som numera benämns straffmättningsvärdet.

¹⁵ Ibid.

6.4.2 Återfall i brott

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. Av regleringen följer alltså att rätten i första hand ska beakta återfallet genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Enligt 30 kap. 4 § är nämligen det förhållandet att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott ett skäl att välja fängelse som påföljd (se vidare nedan). För den som tidigare dömts till ett fängelsestraff kan villkorligt medgiven frihet förverkas enligt förutsättningarna i 34 kap. 5 § brottsbalken.

Om straffskärpning enligt 29 kap. 4 § övervägs ska rätten 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. Med särskilt allvarlig brottslighet avses att straffvärdet både för den tidigare och den nya brottsligheten bör uppgå till åtminstone ett år.¹⁶

6.4.3 Försvårande omständigheter

Bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken kompletteras, som behandlats i avsnitt 6.4.1, med bestämmelser i 29 kap. 2–3 §§ brottsbalken vilka innehåller kataloger över försvårande och förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av 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,

¹⁶ Prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 46.

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,
7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer p.g.a. ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning 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 p.g.a. 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.

Paragrafen fick, bortsett från de senast tillagda punkterna 9 och 10, sin nuvarande lydelse vid 2010 års straffmättningsreform. Genom reformen slopades eller ändrades kvalificerande rekvisit i punkterna 1–5 i syfte att åstadkomma en mer differentierad straffmätning. Som skäl för denna reform anförde regeringen att omständigheter som talar i skärpande eller mildrande riktning många gånger inte fått något, eller endast litet, genomslag vid straffvärdebedömningen, vilket inte står i överensstämmelse med principen om att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott även inom en viss brottstyp. Eftersom de närmare omständigheterna vid enskilda brott kan skilja sig åt, ibland mycket, ansåg regeringen att detta inte var tillfredsställande utan menade att straffvärdet för såväl allvarliga våldsbrott som andra brott måste kunna bedömas på ett mer nyanserat sätt med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.¹⁷ I samma lagstiftningsärende utvidgades tillämpningsområdet

¹⁷ Prop. 2009/10:147 s. 27 f.

för punkt 6 om organiserad brottslighet m.m. (se vidare avsnitt 8.2.2 om skälen för denna utvidgning).

Uppräkningen av försvårande omständigheter i bestämmelsen är inte avsedd att vara uttömmande och det kan alltså förekomma även andra försvårande omständigheter än de uppräknade. De kan då beaktas med stöd av den allmänna bestämmelsen om straffvärde i 29 kap. 1 § brottsbalken. När det föreligger försvårande omständigheter kan det aldrig förekomma att döma till ett högre straff än det högsta straff som anges i den tillämpliga straffskalan. Detta till skillnad från om det föreligger förmildrade omständigheter, där det är möjligt att döma till ett lägre straff än vad som är föreskrivet för brottet (se vidare avsnitt 6.4.4 nedan).

6.4.4 Förmildrande omständigheter

Enligt 29 kap. 3 § 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 eller 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.

Straffflindringsgrunderna är avsedda att tillämpas vid sidan om vad som är föreskrivet för vissa fall. I sammanhanget bör därför nämnas bestämmelsen i 23 kap. 5 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse 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 bero-

ende 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 uppräkningsregeln 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.¹⁸

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.

6.4.5 Något om billighetsskäl

Utöver brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde ska rätten enligt 29 kap. 5 § brottsbalken vid straffmätningen i skälig omfattning beakta ett antal omständigheter som inte är hänförliga till den brottsliga gärningen. Bestämmelsens grundtanke är att det vid sidan av straffvärdet kan finnas en rad olika omständigheter som är av sådant slag att det skulle framstå som orättfärdigt om de inte beaktades vid påföljdsbestämningen.¹⁹ Dessa omständigheter, som endast verkar i mildrande riktning, är hänförliga till gärningsmannens person och hans eller hennes handlande efter brottet.

Exempel på billighetsskäl är att gärningspersonen till följd av brottet själv drabbats av allvarlig kroppskada (p. 1) eller kommer drabbas av avskedande (p. 7), om gärningspersonen frivilligt angett sig (p. 5) eller försökt begränsa skadeverkningarna av brottet (p. 4). Bestämmelsen är enligt förarbetena avsedd att tillämpas med försiktighet, så att den inte medför risker för en oenhetlig praxis eller sociala orättvisor vid straffmätningen.²⁰

¹⁸ Prop. 1987/88:120 s. 85.

¹⁹ A. prop. s. 47.

²⁰ A. prop. s. 90.

6.4.6 Beaktande av 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 följer att det för brott som har begåtts innan den tilltalade fyllt 21 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.

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. Bestämmelsen påverkar inte i sig bedömningen av brottets eller brottslighetens straffvärde. Den kan i stället sägas ge uttryck för att domstolarna i förhållande till ungdomar ska tillämpa en på visst sätt generellt justerad straffskala. I doktrinen har tabeller utvecklats för hur stort avdrag från straffvärdet som ska göras för tilltalade som var mellan 15 och 20 år när brottet begicks.²¹

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.²²

Regeringen har lämnat ett förslag som innebär att om någon som är 18–20 år har begått ett brott, och det för brottet är föreskrivet fängelse i lägst ett år eller mer, ska hans eller hennes ungdom inte beaktas särskilt vid straffmätningen (se även avsnitt 4.3.1). Det ska inte heller krävas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i den åldersgruppen till fängelse, och samma straff ska kunna dömas ut som för andra myndiga lagöverträdare, bl.a. fängelse på livstid. Vidare föreslås att de särskilda ungdomspåföljderna i princip ska vara förbe-

²¹ Se t.ex. Borgeke m.fl. (2016), Att bestämma påföljd för brott, s. 257–265.

²² Prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning s. 26.

hållna personer som inte fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. Den som är över 18 år ska få dömas till någon av ungdomspåföljderna endast om det finns särskilda skäl för det. Därutöver föreslås att vissa allvarliga brott, bl.a. mord och våldtäkt mot barn, inte ska kunna preskriberas om brottet begåtts av någon som fyllt 18 år.²³

6.4.7 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 dömda 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.²⁴ I praktiken är dock skyddstillsyn, som innebär en treårig prøvotid där den dömda som regel ställs under övervakning under det första året, mer ingripande än villkorlig dom, som endast innebär att den dömda underkastas en prøvotid om två år. Skyddstillsyn kan dessutom förenas med särskilda föreskrifter om bl.a. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling. Högsta domstolen har också i sin praxis slagit fast att skyddstillsyn är en för den dömda generellt sett mer ingripande påföljd än villkorlig dom (se t.ex. NJA 2000 s. 190, 2000 s. 314 och 2008 s. 359). 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 förut-

²³ Lagrådsremiss Slopade straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet.

²⁴ Prop. 1987/88:120 s. 45.

sätter dock att det finns särskilda skäl om det för brottet är föreskrivet strängare straff än fängelse ett år.

Påföljdsvalet

Utgångspunkten för val av påföljd är regleringen i 30 kap. 4 § brottsbalken. Av bestämmelsen framgår att rätten vid val av påföljd ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid ska rätten beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § brottsbalken. De s.k. billighetsskälerna ska alltså inte bara beaktas vid straffmätningen utan även vid påföljdsbestämningen. Vidare kan rätten, enligt 29 kap. 6 §, om det föreligger billighetsskäl, meddela påföljdseftergift om det skulle vara uppenbart oskäligt att döma till påföljd.

De skäl som får återberättas för fängelse anges uttömmande i 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken. Dessa skäl är brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet. I förarbetena till bestämmelsen anges att det förhållandet att brottet eller brottsligheten har ett högt straffvärde ofta är ett avgörande skäl för att döma till fängelse. Det ansågs inte i förarbetena 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 fängelse bör ådömas föreligger för brott som vid straffvärdebedömningen anses medföra fängelse ett år eller mer.²⁵

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. Med begreppet avses alltså det resultat som rätten har kommit fram till, efter att med utgångspunkt i brottets straffskala ha beaktat billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken och ungdomsreduktionen i 29 kap. 7 §.²⁶

Även brottets eller brottslighetens art kan utgöra skäl för att välja fängelse som påföljd. Vissa typer av brott anses vara av så allvarlig art att påföljden för brotten av allmänpreventiva skäl bör bestämmas till fängelse även vid låga straffvärden. Även att brottsligheten blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former kan utgöra skäl för att brottstypen med hänsyn till art bör föranleda fängelse.²⁷

²⁵ A. prop. s. 100.

²⁶ Borgeke m.fl. (2016) s. 265.

²⁷ Prop. 1987/88:120 s. 100.

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.²⁸ 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 (se NJA 1999 s. 561).

Ofta talas om ett brotts artvärde. Samtidigt ska påpekas att gärningar som faller in under vissa brottstyper mer eller mindre regelmässigt anses ha ett högt eller i vart fall medelhögt artvärde – såsom t.ex. mened och grovt rattfylleri – medan gärningar inom andra brottstyper i stort sett aldrig anses ha något artvärde, som t.ex. bedrägeri eller förskingring. Med artvärde avses styrkan av skälen för fängelse med hänsyn till brottslighetens art i ett visst fall. Vid brottslighet med förhållandevis lågt artvärde krävs det ett ganska högt straffmättningsvärde för att ett alternativ till fängelse normalt ska vara uteslutet, medan det vid brottslighet med högt artvärde räcker med ett förhållandevis lågt straffmättningsvärde för att påföljden ska bestämmas till fängelse (se NJA 2014 s. 559). De två faktorerna straffmättningsvärde och artvärde samverkar alltså vid avgörandet om det finns tillräckliga skäl att välja fängelse som påföljd.

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 s.k. artbrott (se NJA 1992 s. 190). 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 (se NJA 2002 s. 265).

Som skäl för fängelse kan slutligen den tilltalades tidigare brottslighet beaktas. I vilken utsträckning den tilltalades 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.²⁹ Även brottslighetens allvar och om det är fråga om likartad brottslighet har betydelse för om återfallet talar för en fängelsepåföljd.

²⁸ Borgeke m.fl. (2016) s. 304 f.

²⁹ A.a. s. 330.

Vid påföljdsbestämningen ska det alltså göras en sammanvägning av de skäl som talar för fängelse. Även om straffvärdet i det enskilda fallet inte är betydande, kan det dock i samverkan med brottets art och/eller den tilltalades återfall i brott utgöra tillräckliga skäl för att döma till fängelse.³⁰

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.

Om brottsligheten har ett straffvärde på fängelsenivå men det inte finns skäl att välja fängelse som påföljd utifrån straffmättningsvärde, art eller återfall, står påföljdsvalet i princip endast mellan villkorlig dom och skyddstillsyn.³¹

Särskilt om unga lagöverträdare

Vid påföljdsvalet gäller delvis olika regler för åldersgrupperna 15–17 år respektive 18–20 år. För lagöverträdare som var 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 sluten ungdomsvård på

³⁰ Prop. 1987/88:120 s. 100.

³¹ I denna redovisning av reglerna om påföljdsval behandlas inte de särskilda bestämmelser som finns i 31 kap. brottsbalken om överlämnande till särskild vård.

viss tid, om inte särskilda skäl talar mot det. Rätten får bestämma tiden för slutna ungdomsvård till lägst fjorton 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. Om den tilltalade fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för brottet krävs särskilda skäl för att döma till fängelse (30 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Det får inte dömas till strängare straff än 14 års fängelse, och följaktligen inte till livstids fängelse, för brott som den tilltalade begått före 21 års ålder (se dock avsnitt 6.4.6 ovan om regeringens förslag avseende bl.a. slopande av kravet på särskilda skäl för fängelse samt möjligheten att döma till fängelse på livstid för denna ålderskategori av lagöverträdare).

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

Ungdomsvård

Ungdomsvård ska väljas om den unge 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, och påföljden är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet (32 kap. 1 § brottsbalken). Om ett sådant behov av vård finns 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).

Ungdomstjänst

När det inte finns förutsättningar för ungdomsvård kan påföljden i stället bestämmas till ungdomstjänst (32 kap. 2 § brottsbalken). En förutsättning för att domstolen ska kunna välja ungdomstjänst som påföljd är att påföljden är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. 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.³²

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 §). Rätten får bestämma tiden för ungdomsövervakning till lägst sex månader och högst ett år. 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 ska även få reglera frågor om bl.a. den dömdes 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 bör som utgångspunkt kunna 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.³³

³² Prop. 2019/20:118 s. 27.

³³ A. prop. s. 42.

6.5 Om gradindelning av brott och kvalifikationsgrunder

6.5.1 Gradindelning av brott

Lagstiftarens uppfattning om allvaret i ett visst brott framkommer, som behandlats ovan, av brottets straffskala, men också i vissa fall av dess gradindelning. Varje grad av brottet ska, oavsett om den har en egen brottsbeteckning eller inte, ses som en särskild brottstyp med en egen preskriptionstid kopplad till den angivna straffskalan.³⁴ Det gäller även i de fall det har införts en synnerligen grov variant av ett visst brott (se t.ex. NJA 2011 s. 89 p. 16). Genom kopplingen till straffskalan får gradindelningen av brotten även betydelse i andra sammanhang, exempelvis i fråga om vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas vid utredning och lagföring.

Med begreppet ”brottsrubricering” avses i förarbeten, praxis och doktrin såväl att ett brott hänförs till en särskild brottsbeteckning som att brottet hänförs till en viss svårhetsgrad inom en gemensam brottsbeteckning. Vilka faktorer som har betydelse för gradindelning och rubricering av ett brott beror till viss del på vilket skyddsintresse som ligger bakom straffbestämmelserna. När det t.ex. gäller förmögenhetsbrotten har av naturliga skäl det värde eller den ekonomiska skada som gärningen har avsett stor betydelse medan det för vålds- eller hotbrott framför allt är den fysiska eller psykiska skada och den kränkning som brottet inneburit som är av relevans.³⁵

Lagstiftningen är när det gäller brottsbeteckningar inte enhetligt utformad. När brottsbalken infördes ansågs det inte finnas adekvata brottsbeteckningar för alla svårhetsgrader av samtliga brott. Dessutom ansågs det för flera typer av brott vara olämpligt att i domslutet använda brottsbenämningen tillsammans med epiteterna ”ringa” eller ”grovt”. I stället gavs grova brott en särskild brottsbeteckning endast när de reglerades i en egen paragraf.³⁶

Regeringen har uttalat sig om det önskvärda i att ge kvalificerade och privilegierade brottsformer egna brottsbeteckningar.³⁷ Genom en egen brottsrubricering är det i varje situation klart vilken grad av

³⁴ SOU 1983:50 Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott s. 203.

³⁵ SOU 2014:63 Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. s. 200.

³⁶ Prop. 1962:10 Förslag till brottsbalk del B s. 393 f.

³⁷ Prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet s. 79 f.

ett brott – och därmed vilken straffskala – som avses.³⁸ På så sätt underlättas kommunikationen kring brott av olika svårhetsgrader genom att fler brott ges en egen brottsbeteckning. På senare år har det införts flera särskilda brottsbeteckningar för grova brott; t.ex. i fråga om grovt olaga tvång, grovt olaga hot och grov utpressning, där man före lagändringen fick använda en omständlig omskrivning (t.ex. olaga hot som är att bedöma som grovt) för att beskriva brottet.

6.5.2 Om kvalifikationsgrunder

Bedömningen av om ett gradindelad brott är att bedöma som grovt brott ska avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet, oavsett om dessa har angetts uttryckligen i straffbestämmelsen eller inte (se t.ex. NJA 1999 s. 380). Det är emellertid vanligt förekommande att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen, s.k. kvalifikationsgrunder, anges i den enskilda straffbestämmelsen. Lagstiftaren kan alltså påverka vilka brott som ska hänföras till en viss svårhetsgrad – och därigenom vilken straffskala som blir tillämplig – genom att i straffbestämmelsen ange särskilda kriterier som ska beaktas vid rubriceringen.

Skyddsintresset bakom den enskilda straffbestämmelsen styr till viss del, som nämnts ovan, vilka faktorer som har betydelse för gradindelning och rubricering av ett brott, och sådana brottsinterna straffvärdefaktorer kan således anpassas till det specifika brottets skyddsintresse.³⁹

Gradindelningsfaktorer som uttryckligen anges i lagtext för det specifika brottet har generellt ett betydligt större genomslag än sådana generella straffvärdefaktorer som anges i 29 kap. 2 § brottsbalken. Genom att ange kvalifikationsgrunder kan man åstadkomma ett utvidgat tillämpningsområde för grova brott och därigenom säkerställa att försvårande omständigheter får ett mer tydligt genomslag. Avsikten med en uppräkningslista av kvalificerande omständigheter är dock inte att det endast är de omständigheter som anges i bestämmelsen som ska beaktas. Inte heller avses att förekomsten av de uppräknade omständigheterna alltid ska leda till en användning av den strängare straffskalan. En helhetsbedömning ska göras av samt-

³⁸ Prop. 2013/14:226 Skärpningar i vapenlagstiftningen s. 37.

³⁹ SOU 2014:7 s. 67.

liga omständigheter i varje enskilt fall, varvid såväl förmildrande som försvårande omständigheter ska beaktas.⁴⁰

En uppräknings av kvalificerande omständigheter kan dock leda till att det i praktiken krävs att någon sådan omständighet föreligger för att brottet ska betecknas som grovt. Domstolarna är helt enkelt försiktiga att kvalificera ett brott som grovt om inte någon av de omständigheter som räknas upp i den aktuella bestämmelsen är för handen. Visst stöd för en sådan tillämpning finns också i Högsta domstolens praxis. Här kan noteras t.ex. NJA 1999 s. 25 där Högsta domstolen angav att gärningen utan stöd i den – i och för sig inte uttömmande – uppräkningslista som fanns i den aktuella bestämmelsen, inte borde rubriceras som grov.

Att särskilt angivna kvalifikationsgrunder för ett grovt brott får ett större genomslag än motsvarande faktorer skulle få som renodlade straffvärdefaktorer kan bl.a. antas bero på att den fråga som är under bedömning vid gradindelning inte, såsom vid straffvärdebedömningen, gäller hantering av en skala. I stället handlar det om ett val mellan två alternativ; om ett brott ska bedömas som grovt eller inte. Av betydelse är också att gradindelningsfaktorer rent processuellt uppmärksammas på ett annat sätt än straffvärdefaktorer.⁴¹

Även om systemet formellt sett bygger på att man först gör en bedömning av vilken grad ett brott ska rubriceras som och först därefter straffmäter gärningen (se bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken), kan det inte anses möjligt att helt separera de två momenten. Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet uttalade i betänkandet *Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.* (SOU 2014:63) i detta sammanhang följande.⁴²

Om straffrättslagstiftningen ska vara värdemässigt sammanhängande, bör straffvärdebedömning och gradindelning samspela, dvs. kvalifikationsgrunder bör närmast ses som exempel på förhållanden som kan göra att straffvärdet blir så högt att det är motiverat att döma för grovt brott. Och om straffvärdet når en sådan nivå att man passerar minimistraftet för grovt (eller synnerligen grovt) brott utgör detta, med undantag för de fåtaliga faktorer som påverkar straffvärdet men inte gradindelningen, normalt tillräckliga skäl för att döma för grovt brott. I sammanhanget kan också hänvisas till de uttalanden som gjordes i samband med att straffminimum för bl.a. grov stöld, grovt bedrägeri och grov

⁴⁰ SOU 2014:63 s. 229 ff.

⁴¹ A.a. s. 230.

⁴² A.a. s. 231 f.

förskingring höjdes vid brottsbalkens tillkomst år 1962, nämligen att avsikten med höjningen var att markera att brott bör bedömas som grovt endast om det bedöms som så allvarlig att fängelsestiden inte bör vara kortare än sex månader (Berggren m.fl., kommentaren till 10 kap. 3 § brottsbalken).

Det faktum att kvalifikationsgrunder som anges vid en viss brottstyp normalt får ett ganska tydligt genomslag i praxis gör det också viktigt att se till att de kvalifikationsgrunder som anges i en viss bestämmelse kan motiveras från ett straffvärdeperspektiv. Annars finns en risk för att gärningar kommer att kvalificeras som grova också i fall där det minimistraff som gäller för den kvalificerade brottstypen framstår som orimligt, låt vara att det alltid finns en möjlighet för domstolen att, med stöd av den helhetsbedömning som måste göras, avstå från att kvalificera brottet som grovt.

Är omständigheterna för snävt, specifikt eller detaljerat angivna finns det en risk för att bestämmelsen tillämpas för restriktivt. Det kan alltså i viss utsträckning vara lämpligt att kvalifikationsgrunderna är relativt vida, men samtidigt inte heller för vida eftersom det då finns en risk för att det grova brottet kommer att omfatta fall som inte bör straffmätas inom den strängare straffskalan. Alltför många särskilda omständigheter som ska beaktas bör inte räknas upp i en enskild paragraf, eftersom det då finns en risk för att betydelsen av särskilda omständigheter urvattnas.⁴³

6.6 Allmänna utgångspunkter vid övervägande om straffskärpning

6.6.1 Proportionalitet och ekvivalens

Som utvecklas ovan i avsnitt 6.2.4 och 6.3.1 är principerna om proportionalitet och ekvivalens grundläggande för påföljdssystemets och straffskalornas utformning. Proportionalitetsprincipen baseras på tanken att straff ger uttryck för klander och därför bör utdömas efter kriterier som baseras på ett förtjänstänkande. Eftersom ett strängare straff ger uttryck för starkare klander bör ett brott med högre straffvärde tilldelas ett strängare straff än ett brott med lägre straffvärde.

⁴³ SOU 2013:85 Stärkt straffrättsligt skydd för egendom s. 265 f.

Det följer inte av proportionalitets- eller ekvivalensprinciperna i sig vilken konkret eller abstrakt straffnivå ett visst brott har. Principerna ger därmed utrymme för straffskärpningar eller andra justeringar av straffnivån för olika brottstyper, så länge dessa sker på ett enhetligt sätt och kan motiveras utifrån brottslighetens förkastlighet och i relation till andra brott. I förhållandet mellan enskilda brottstyper och mellan konkreta gärningar gäller alltså en princip om *relativ proportionalitet*. Den i lagtexten angivna straffnivån för en viss brottstyp, som kommer till uttryck genom brottstypens straffskala (det abstrakta straffvärdet), bör inte ändras om det inte är motiverat med hänsyn till den skada, kränkning eller fara som brottstypen innebär i relation till andra brottstyper. Det är lagstiftarens uppgift att väga den skada, kränkning eller fara som en brottstyp innebär mot straffvärdet för andra brottstyper när lagstiftaren ska ta ställning till straffskalan för brottstypen. Även en mindre generell straffskärpning eller en mindre skärpning av straffskalan för en viss brottstyp kräver vägande sakska⁴⁴.

Utgångspunkten för en straffnivåhöjning är alltså brottets svårhet. Samtidigt bör det beaktas, som nämnts ovan, att vårt nuvarande straffsystem bygger på en humanitetsprincip, som bl.a. kommer till uttryck i bestämmelserna om påföljdsval och straffmätning, där andra faktorer än gärningens straffvärde påverkar hur strängt samhället faktiskt ingriper mot en viss gärning. Utvidgningar av användningen av straff bör därför ske med stor försiktighet och föregås av noggranna överväganden.⁴⁵

Att ett oönskat beteende är kriminaliserat kan, som utvecklats i avsnitt 6.2, i sig verka normbildande och således påverka människors beteende, dvs. att avstå från detta handlande. För att denna normbildning ska fungera förutsätts att den påföljd som följer på en överträdelse av straffbestämmelsen uppfattas som tillräckligt ingripande. Det kan därför inte uteslutas att ingripandegraden i sanktionen – dvs. straffets stränghet – understödjer den normbildande verkan av kriminaliseringen och därigenom kan fungera brottsavhållande.⁴⁶ Risken att upptäckas och bli föremål för en lagföring innebär i många fall ett beaktansvärt skäl för många att avstå från att företa en viss straffbelagd gärning. Att lagöverträdelsen – för det fall den upptäckts

⁴⁴ SOU 2020:57 Ett särskilt hedersbrott s.140.

⁴⁵ SOU 2008:85 s. 245 f.

⁴⁶ Jfr SOU 2012:34 Nya påföljder band 2 s. 136 ff.

– kommer leda till en ingripande påföljd måste då även rimligen kunna verka som ett ytterligare skäl att avstå från att begå överträdelsen.⁴⁷

Att det finns en beaktansvärd risk för upptäckt och att upptäckta brott då leder till reella och ingripande konsekvenser torde alltså kunna avhålla många människor från att begå brott. Några säkra slutsatser om att en straffskärpning i det enskilda fallet har en sådan brottsavhållande verkan går det dock knappast att dra. Det finns inte heller något empiriskt stöd för att generellt skärpta straff skulle medföra minskad brottslighet. Vidare finns det inte några belägg för att längre fängelsestraff mer allmänt leder till att avhålla personer från fortsatt brottslighet, särskilt inte avseende våldsbrott som i stor utsträckning begås impulsivt och ofta under påverkan av alkohol. I stället kan verkställigheten av straffet för fängelsedömda påverka den enskilde i vitt skilda riktningar beroende på bl.a. ålder, utbildning, social situation, psykisk hälsa och missbruk. Fängelsestraff i sig kan – särskilt i fråga om yngre personer – medföra att den intagne befäster en kriminell identitet och knyter kontakter med andra kriminella, vilket på så sätt kan leda till fortsatt brottslighet efter avtjänat straff. Längre fängelsestraff skulle kunna förstärka dessa negativa effekter av en anstaltsvistelse.

När det gäller brottslighet som i större utsträckning föregås av ett kalkylerat risktagande, t.ex. grov ekonomisk brottslighet, kan dock inte uteslutas att straffnivån har en mer direkt betydelse för benägenheten att begå brott, dvs. att ett strängare straff utgör ett incitament att avhålla sig från att begå brott.⁴⁸

Även om man skulle godta en hypotes som innebär att ett strängare straff alltid har en mer brottsavhållande effekt än ett lindrigare straff kan inte detta förhållande ensamt läggas till grund för en översyn av gällande straffskalor. Det skulle nämligen leda till att samtliga straffskalor skulle ligga i det övre intervallet av de straffnivåer som i praktiken är möjliga att verkställa, dvs. närma sig livstidsstraffet. Med en sådan ordning skulle det inte längre vara möjligt att genom straffnivåerna kommunicera hur allvarligt samhället ser på olika brott; samtliga brottstyper skulle framstå som i princip lika allvarliga. Från gärningspersonens perspektiv skulle det också vara mer rationellt att begå ett allvarligare brott som ger mer utbyte än att begå ett mindre allvarligt brott eftersom han eller hon ändå riske-

⁴⁷ Jfr a.a. s. 137 f.

⁴⁸ SOU 2014:18 Straffskalorna för allvarliga våldsbrott s. 136 f.

rade ungefär samma straff. Därigenom skulle systemet som sådant komma att motverka sitt syfte.

6.6.2 Översyn av straffskalor

Oberoende av vilka effekter som kan förväntas från brottspreventiv synpunkt finns det anledning att fortlöpande se över och anpassa straffskalorna så att principerna om proportionalitet och ekvivalens får genomslag i den praktiska straffmätningen. Därtill kommer att straffvärdet för olika brott såsom det anges i straffskalan och övriga bestämmelser ger uttryck för hur allvarligt samhället ser på gärningar av viss typ, vilket i sin tur i någon mån styr rättsväsendets prioriteringar när det gäller att ingripa mot och lagföra personer som begår sådana brott. Straffskalan för ett visst brott ligger också till grund för vilka straffprocessuella tvångsmedel som kan användas för att utreda misstänkt brottslighet av aktuellt slag, även om detta inte i sig utgör ett relevant skäl för att utforma en straffskala på ett visst sätt.

Sammanfattningsvis är det vår utgångspunkt att behovet av straffrättsliga åtgärder mot brott som begås inom kriminella nätverk måste bedömas utifrån de principer som ligger till grund för det straffrättsliga systemet och oberoende av om det går att förutse mätbara effekter i fråga om minskad brottslighet, vilket naturligtvis inte utesluter att positiva sådana effekter kan uppkomma.

7 Avgränsning och allmän inriktning

7.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag på en skärpt straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk (särskilt mot brott med kopplingar till kriminella uppgörelser), mot narkotikaförsäljning samt mot involverandet av unga i kriminalitet. Därtill kommer frågan om en presumtion för häktning för allvarliga brott som begås i kriminella nätverk och sådana förslag på åtgärder som vi är obehindrade att lägga fram på eget initiativ (se vidare kap. 2 och bilaga1). I detta avsnitt redogör vi för avgränsningen och den allmänna inriktningen på vårt arbete. Detta genom att behandla vilka sorts kriminella nätverk vårt arbete rör (avsnitt 7.2), behovet av lagstiftningsåtgärder (avsnitt 7.3), vilken slags brottslighet som är av störst betydelse (avsnitt 7.4) samt vissa övriga frågor (avsnitt 7.5). Avslutningsvis konstaterar vi att åtgärderna mot kriminella nätverk inte kan begränsas till just de frågor vi har att utreda (avsnitt 7.6).

7.2 Begreppet kriminella nätverk

En fråga som inte uttryckligen besvaras i direktiven är om vi ska inrikta oss mot några särskilda typer av kriminella nätverk och i så fall vilka. I förlängningen påverkar detta vilken slags brottslighet som ska omfattas av våra överväganden och förslag. Enligt vår mening är det svårt att ge en definitiv och enhetlig beskrivning av de kriminella nätverk som vi bör rikta in våra förslag på åtgärder mot. Som framkommit i kap. 3 är problembilden komplex och dynamisk. Strukturen på och graden av organisation i kriminella nätverk varierar (se avsnitt 3.3.1). Detsamma gäller de brott som begås inom ramen för

dessa. Mot denna bakgrund framstår det som ändamålsenligt att ta avstamp från en bred innebörd av begreppet. För vårt arbete är det väsentliga inte att samarbetet uppfyller ett visst krav på struktur eller organisation. Brottsligheten kan utspela sig i alltifrån löst sammansatta ungdomsgång till strukturer av välorganiserade yrkeskriminella.

Det finns inte någon definition i lagstiftningen av vad som utgör ett kriminellt nätverk eller en kriminell organisation. Av de skäl som nyss angetts ser vi det inte heller som en framkomlig väg att försöka skapa en sådan definition. Det innebär samtidigt att de förslag som vi lämnar tar sikte på de brottsliga gärningarna som sådana och inte i första hand på gärningspersonens tillhörighet till en viss typ av nätverk. Ett sådant synsätt ligger också i linje med de straffteoretiska utgångspunkter som vi har redovisat i kap. 6 och som vi ställer oss bakom. Enligt dessa utgångspunkter bör straffvärdet av en viss gärning bestämmas med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som gärningen medfört och inte utifrån den tilltalades person. En annan sak är att det sammanhang som ett brott begås i kan ha betydelse för den skada, fara eller kränkning som det medför. Detta är också någonting som vi tar hänsyn till i våra förslag.

Vid våra överväganden utgår vi från vad vi har erfarit om brottsligheten i de kriminella nätverk som främst drivit de senaste årens våldsutveckling i form av skjutvapenvåld och sprängningar och som ofta involverar unga i sin brottsliga verksamhet. Det vill säga sådana, ofta löst sammansatta, nätverk som framför allt finns i utsatta områden (se avsnitt 3.3.2). Detta för att våra förslag ska bli ändamålsenliga och svara mot den problembild som tecknats i kap. 3 och även beskrivs i våra direktiv. Vårt huvudfokus riktas alltså mot sådan brottslighet som förekommer i dessa slags kriminella nätverk (se avsnitt 3.3.5). På samma gång är vårt arbete allmänt hållet i den meningen att brottsligheten i mer formaliserade kriminella grupper, eller andra nätverk av relevans i sammanhanget, inte utesluts. Även i t.ex. den kriminella mc-miljön och i kriminella släkt- och familjebaserade nätverk ägnar man sig åt sådan brottslighet som framgår av problembilden och som nämns i våra direktiv.

7.3 Behovet av lagändringar på straffrättens område

Antalet skjutningar och sprängningar samt det dödliga våldet ligger på en högre nivå än tidigare år. Av det totala dödliga våldet har den andel som begås med skjutvapen nästan fördubblats, samtidigt som annat dödligt våld i samhället minskat. Ökningen beror på att konflikter mellan kriminella blivit vanligare som bakomliggande orsak. De rådande förhållandena måste tas på stort allvar. Som närmare beskrivits i avsnitt 3.2–3.5 har den brottslighet som avses i våra direktiv och som i hög grad är knuten till förekomsten av kriminella nätverk stor påverkan på samhället. Den bild som tonar fram kan sammanfattas enligt följande.

- Uppgörelser mellan och inom de kriminella nätverken leder till mycket allvarliga våldsgärningar.
- Uppgörelserna sker ofta på allmän plats vilket innebär att utomstående kan drabbas.
- Vårdshandlingar skapar ett våldskapital grundat på rädsla som kan utnyttjas för att begå brott.
- Samverkan i kriminella nätverk gör det möjligt att begå brott i större omfattning och att undgå lagföring.
- Tystnadskultur och intern lojalitet i den kriminella miljön gör att brott blir svåra att klara upp och brottsligheten i de kriminella nätverken kan bidra till en negativ påverkan i lokalsamhället och till utvecklandet av parallella samhällsstrukturer, där rättsväsendet och andra myndigheten hålls utanför.
- Inkomster från brottsligheten i den kriminella miljön används för en kriminell livsstil som skapar osunda förebilder och generar ytterligare brottslighet.
- Unga människor lockas till och utnyttjas i de kriminella nätverkens brottslighet vilket leder till nyrekrytering av kriminella.
- Främst våldsbrottsligheten men också annan brottslighet såsom narkotikabrottslighet skapar, inte minst genom sin koppling till våldet, stor otrygghet i bl.a. utsatta områden.

- Brottsligheten i de kriminella nätverken upprätthåller utbudet av och tillgången till narkotika i de utsatta områdena och på andra platser.

Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga skärpningar av den straffrättsliga lagstiftning vars skyddsintresse sammanfaller med de förhållanden som anges i de uppräknade punkterna. Sådan brottslighet kan vara av vitt skilt slag. Våra överväganden inriktas på den lagstiftning som vi bedömer vara mest central för att möta den övergripande problembilden. Vi ser det därför som angeläget att i första hand lämna förslag som är relevanta för två eller flera av punkterna.

7.4 Brottslighet som innefattar våld och hot samt narkotikabrottslighet

7.4.1 Bland vinningsbrottsligheten är det narkotikabrottsligheten som är central

När det gäller den vinningsdrivande brottslighet som förekommer i kriminella nätverk är det tydligt att narkotikabrottsligheten intar en särställning och överlag är den vinningsbrottslighet som dominerar. Det står även klart att sådan narkotikaförsäljning som bl.a. kriminella nätverk i utsatta områden står bakom, i vilken unga regelmässigt involveras, medför otrygghet och ofta leder till våldsutövning (se bl.a. avsnitt 3.3.3, 3.3.5 och 3.5). Direktiven pekar också ut narkotikabrottslighet som en särskild del av vårt uppdrag.

7.4.2 Brottslighet som består i, eller innefattar, hot och våld är av stor betydelse

Förutom narkotikabrottslighet har många kriminella nätverk en tydlig gemensam nämnare i form av den vålds- och hotbrottslighet som de utövar och det s.k. våldskapital som de härigenom besitter. Av denna anledning är det angeläget att se över straffrättslig lagstiftning som avser hot eller våld samt gärningar med sådana inslag. Också direktiven pekar ut exempel på just sådan brottslighet. Det är genom denna slags brottslighet som ett våldskapital byggs upp och utnyttjas. Våldskapet används som påtryckningsmedel i samband

med vinningsbrott som innefattar våld eller hot, som rån och utpressning, samt utgör grunden för den negativa lokala påverkan som vissa kriminella nätverk medför, med bl.a. en tystnadskultur som följd. Allvarliga våldsdåd är även kännetecknande för sådana konflikter inom den kriminella miljön som vårt uppdrag särskilt avser och innebär risker och otrygghet för utomstående. En skärpt reglering på detta område svarar därför mot såväl direktivens utformning som de övergripande skälen för en reform, vilka framgår i avsnitt 7.3. Sådan brottslighet är alltså av central betydelse (se bl.a. avsnitt 3.3.1 och 3.3.5).

7.4.3 Annan vinningsorienterad brottslighet kommer inte att behandlas

Personer med anknytning till kriminella nätverk begår i stor utsträckning även annan brottslighet som syftar till vinning eller till att omsätta brottsintäkter. Denna brottslighet är dock av varierande slag och kan skilja sig åt mellan olika konstellationer, även inom en och samma kategori av kriminella nätverk. Den har heller inte samma tydliga koppling som narkotikabrottsligheten till det grova våld som de kriminella nätverken utövar (se bl.a. avsnitt 3.3.5). Åtgärder inom detta område svarar därför inte lika väl mot det övergripande reformbehov som vi har konstaterat eller mot den beskrivning av brottsligheten i kriminella nätverk som finns i våra direktiv. De straffbestämmelser som avser sådan brottslighet bör därför inte tas upp till övervägande i detta sammanhang. Det gäller t.ex. för tillgrepps- och bedrägeribrottslighet samt andra mer renodlade former av förmögenhetsbrott, ekonomisk brottslighet och s.k. välfärdsbrottslighet, men även sådan penningtvättsbrottslighet som inte sällan förekommer i kriminella nätverk. Sådan renodlad vinningsbrottslighet etc. som inte är förenad med våld eller hot kommer alltså inte att närmare behandlas i betänkandet. Det kan samtidigt framhållas att vissa reformer avseende sådan lagstiftning nyligen har övervägts och genomförts i andra sammanhang (se kap. 4).

7.4.4 Inte heller straffbestämmelser avseende vapenbrott, brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor samt övergrepp i rättssak kommer att behandlas

För att undvika dubbelarbete går vi inte in på frågor inom områden som visserligen är relevanta i sammanhanget, men nyligen har setts över utifrån en problembild liknande vår eller där utredningsarbete pågått parallellt. Det gäller bl.a. för brottslighet som regleras i vapenlagen (1996:676) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, som för kort tid sedan behandlats i olika lagstiftningsärenden (se avsnitt 4.2.4). Denna typ av brottslighet nämns inte i våra direktiv. Inte heller kommer vår översyn innefatta överväganden om en strängare reglering av övergrepp i rättssak i sig. Denna fråga har behandlats av en annan utredning som har arbetat parallellt med oss (se avsnitt 4.3.4).

7.5 Övrigt angående vår inriktning

Vårt uppdrag är till största delen begränsat till att föreslå ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen. Sammanfattningsvis inriktar sig vårt arbete i detta avseende mot brottslighet som avser narkotika och brottslighet som i huvudsak består i eller innefattar våld eller hot. Som framgått ingår det även i vårt arbete att behandla brottslighet som består i att involvera unga personer i kriminalitet.

Behovet av ändrad lagstiftning på straffrättens område bör som en utgångspunkt tillgodoses genom skärpning av redan befintliga straffbestämmelser. Urvalet av dessa bör styras av brottslighetens struktur inom nu aktuella områden. I andra hand finns anledning att överväga om det finns skäl att föreslå nya bestämmelser för att bekämpa sådana företeelser som är specifika för den problembild som vi har redovisat och där befintliga regler inte är tillräckliga. I sistnämnda hänseende framstår det som lämpligt att beakta vissa av de lagstiftningsåtgärder som vidtagits i våra nordiska grannländer. Som exempel kan nämnas straffskärpningsgrunder som avser flera personers samverkan vid brott och sådana bestämmelser som införts i dansk rätt avseende skjutningar och sprängningar i samband med konflikter bland kriminella och i offentliga rum (se kap. 5). Däremot finns det inte anledning att överväga svenska motsvarigheter till de

bestämmelser som t.ex. kriminaliserar deltagande eller medlemskap i kriminella grupper. Detsamma gäller olika former av vistelseförbud och liknande för kriminella individer. Sådana åtgärder nämns inte i våra direktiv. Vissa av frågorna har dessutom delvis övervägts tidigare eller är för närvarande föremål för lagstiftningsarbete (se avsnitt 3.3.1 och 4.2.10, 4.2.11 samt 4.3.7).

Vid utformningen av våra förslag strävar vi efter att utgå från de grundläggande straffteoretiska principer som vi har redogjort för i kap. 6. Det innebär bl.a. att vid övervägande av omfattningen av de straffskärpningar som kan aktualiseras måste hänsyn till tas till straffsystemets utformning i dess helhet så att principerna om proportionalitet och ekvivalens kan upprätthållas. De typer av brottslighet som ligger inom ramen för vårt uppdrag kan alltså inte ses isolerade från övrig brottslighet i samhället och bedömas enligt en egen måttstock. Av dessa skäl anser vi det inte lämpligt att lägga fram förslag som innebär att straff i vissa fall ska skärpas på ett schematiskt sätt, t.ex. med vissa kvotdelar som man gjort i den danska lagstiftningen.

Enligt våra direktiv ska vi i ett avseende även överväga förslag på straffprocessrättens område, nämligen tillämpningsområdet för häktningspresumtionen i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. Även här anser vi att inriktningen bör vara att åstadkomma en generell reglering som tillgodoser intresset av proportionalitet när det gäller ingripandenivå.

Som framgår av den inledande redogörelsen för problembilden kring brottslighet med anknytning till kriminella nätverk är denna mångfacetterad. Enligt vår bedömning är det inte möjligt att tillgodose intresset av skärpta reaktioner mot sådan brottslighet genom någon enstaka reglering som specifikt tar sikte på de aktuella företeelserna. Vår inriktning är i stället att, inom de ramar som följer av våra direktiv, föreslå ett större antal ändringar av den straffrättsliga lagstiftningen för att därigenom dels markera allvaret hos de gärningar som avses, dels ge rättsväsendet utvidgade möjligheter att bekämpa den aktuella typen av kriminalitet.

7.6 Även annat arbete är av betydelse

Avslutningsvis behöver det tilläggas att den problematik som vi har kommit i kontakt med i vårt kartlägningsarbete inte kan lösas enbart eller ens till större delen genom straffrättsliga åtgärder. I synnerhet situationen i de utsatta områdena måste mötas med insatser från flera olika sektorer i samhället, för att t.ex. bryta utanförskap och stärka tilltron till rättsvårdande och andra myndigheter. Det är därför viktigt att framhålla att den straffrättsliga lagstiftningen enbart utgör ett verktyg bland flera för att minska de kriminella nätverkens inflytande och på så sätt öka tryggheten i samhället. För att den straffrättsliga lagstiftningen inte endast ska fylla en symbolisk funktion krävs dessutom att det finns resurser och kapacitet så att personer faktiskt kan lagföras för de brott som de begår. När det gäller dessa och närliggande frågor ligger det dock inte inom vårt uppdrag att föreslå åtgärder.

8 Våldsbrott, brott mot frihet och frid m.m.

8.1 Inledning

I detta kapitel behandlas vårt uppdrag avseende en skärpt straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk, vilket särskilt avser brott med kopplingar till kriminella uppgörelser. Kapitlet knyter an till vår kartläggning av brott i kriminella nätverk som har redovisats i avsnitt 3.3.5. Först behandlas gällande rätt på området (avsnitt 8.2). Sedan följer våra bedömningar och förslag, inledningsvis i form av en redogörelse för reformbehovet och dess inriktning (avsnitt 8.3). Därefter behandlas våra överväganden avseende en skärpt strafflagstiftning mot brott i kriminella nätverk genom strängare straffskalor (avsnitt 8.4), nya eller utvidgade kvalifikationsgrunder (avsnitt 8.5) samt särskilda straffskärpningsgrunder (avsnitt 8.6).

8.2 Den nuvarande ordningen

8.2.1 Bakgrund

Nedan behandlas den straffrättsliga reglering som särskilt knyter an till vårt uppdrag avseende brott i kriminella nätverk. Utgångspunkter av straffteoretisk natur och mer allmänt hållna skäl för och emot straffskärpningar har redovisats i kap. 6. Vår avsikt i det följande är inte att redogöra för regleringen av alla de brott som förekommer i kriminella nätverk, utan att översiktligt gå igenom vissa av de bestämmelser som är av särskild relevans i sammanhanget.

8.2.2 Den särskilda straffskärpningsgrunden för brott i organiserad form

Enligt 29 kap. 2 § brottsbalken ska vissa försvårande omständigheter särskilt beaktas vid bedömningen av straffvärdet (se avsnitt 6.4.3 för en fullständig uppräkningslista av punkterna). De försvårande omständigheterna ska enligt stadgandet beaktas vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp. Härmed avses främst vad som framgår direkt av straffbestämmelserna, men även exempelvis av förarbeten och rättspraxis.

Omständigheterna som anges i bestämmelsen är alla hänförliga till det konkreta brottet och uppräkningslistan är exemplifierande, vilket har markerats genom att det i inledningen till bestämmelsen föreskrivs att det vid straffvärdebedömningen *särskilt* ska beaktas om någon av de uppräknade omständigheterna förekommer. Även andra försvårande omständigheter än de som räknas upp i paragrafen kan alltså beaktas. Flera av punkterna i 29 kap. 2 § brottsbalken kan aktualiseras vid brott i kriminella nätverk, bl.a. punkten 2 som är tillämplig om den tilltalade visat stor hänsynslöshet.

Mest angelägen att behandla är dock punkten 6 av vilken det följer att det särskilt ska beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Även om systematik och planering kan förekomma vid brottslighet i kriminella nätverk är det den delen av bestämmelsen som avser brottslighet i organiserad form som är av särskilt intresse i detta sammanhang, eftersom den tar sikte på att brottsligheten skett inom en viss sorts sammanslutning av personer.

Med brottslighet som utövats i *organiserad form* avses enligt förarbetena brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. Att brottet ska ha *utgjort ett led* i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär att brottet ska ha haft ett naturligt samband med denna brottslighet. Det är inte nödvändigt att brottet begåtts av den eller de som organiserat brottsligheten. Som exempel på brottslighet som utövas i organiserad form har nämnts fickstölder som begås av en grupp av

personer, men även illegal indrivningsverksamhet som en gruppering ägnar sig åt.¹ För att bestämmelsen ska tillämpas bör ofta krävas att åklagaren lyfter fram och styrker att brottsligheten skett inom ramen för en sådan struktur som avses med bestämmelsen.

Av 29 kap. 2 § 6 följde ursprungligen att det skulle beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noga planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll. Den nuvarande lydelsen tillkom när lagstiftaren 2010 slopade eller ändrade sådana kvalificerande rekvisit som förekom i punkterna, i syfte att vidga tillämpningsområdet för de särskilda straffskärpningsgrunderna och öka spännvidden vid straffvärdebedömningen (se avsnitt 6.4.3). Som skäl för att utvidga tillämpningsområdet i förhållande till organiserad brottslighet angavs bl.a. att den sjätte punkten sällan syntes komma till användning och i sak var snävt avgränsad. I samband härmed anfördes att det bör anses som försvårande om ett brott utgjort ett led i en brottslighet utövad av flera personer som organiserat sig för att i samverkan begå ett flertal brott och att det måste anses vara av underordnad betydelse vilken roll den tilltalade har spelat i den brottsliga verksamheten.²

Att en eller flera försvårande omständigheter i 29 kap. 2 § brottsbalken är för handen har en straffskärpande verkan men gör det inte möjligt att gå över det straffmaximum som föreskrivs för brottet.

En sådan omständighet som nämns i bestämmelsen ska ges genomslag vid straffvärdebedömningen när den inte har beaktats alls, eller inte har beaktats tillräckligt, genom rubriceringen av brottet eller kvalificeringen av brottet till en viss grad.³ Sådana omständigheter som omfattas av 29 kap. 2 § brottsbalken kan även förekomma i enskilda straffbestämmelser och i den mån en omständighet har beaktats vid gradindelningen saknas det alltså i allmänhet anledning att ytterligare beakta den i försvårande riktning vid straffmätningen. Detta eftersom omständigheten i så fall ofta redan getts tillräckligt genomslag.⁴

Hur mycket straffvärdet bör ökas när bestämmelsen tillämpas beror enligt förarbetena på med vilken styrka omständigheten har förelegat. Ju mer påtaglig styrkan varit, desto mer bör straffvärdet

¹ Prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 43.

² A. prop. s. 30 f.

³ A. prop. s. 42 f.

⁴ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, en kommentar [version 17, Juno], kommentaren till 29 kap. 2 § brottsbalken.

ökas. I undantagsfall kan omständigheten ha förelegat med så starkt begränsad styrka att straffvärdet inte bör påverkas (uttalandena gjordes i anslutning till att punkterna 1 till 5 utvidgades).⁵

8.2.3 Kvalifikationsgrunder för grova brott

Brott inom ramen för kriminella nätverk eller andra kriminella grupper begås ofta under omständigheter som är försvårande. I många fall kan sådana allmänt hållna kvalifikationsgrunder som förekommer i bl.a. brottsbalken aktualiseras. Att här gå igenom samtliga slags kvalifikationsgrunder som kan tillämpas i sammanhanget är inte nödvändigt, men vissa av dem kan nämnas.

Exempelvis innehåller många straffbestämmelser för grova brott formuleringar som medför att det särskilt ska beaktas om gärningen varit särskilt hänsynslös eller farlig. Dessa har sedan länge funnits i brottsbalken men även bedömts som användbara under de senaste årens upptrappade arbete mot organiserad brottslighet. Sådana kvalifikationsgrunder för grova brott återfinns bl.a. i brottsbalken straffbestämmelser om brott mot liv och hälsa samt brott mot frihet och frid, men även beträffande grovt rån och grov utpressning, liksom för många förmögenhetsbrott som inte innefattar vare sig våld eller hot.

Båda de nu beskrivna typerna av kvalifikationsgrunder fyller funktionen att samla upp en mängd kvalificerande omständigheter som inte passar in under andra angivna grunder i de bestämmelser i vilka de förekommer. De har liknande innebörd och är delvis överlappande. Kvalifikationsgrunder som tar sikte på hänsynslöshet synes dock i de flesta fall vara avsedda att tillämpas vid försvårande omständigheter som rör brottsoffret situation eller karaktären på angreppet mot honom eller henne. De tillämpas bl.a. på gärningar som utförs mot ett offer som är särskilt utsatt, t.ex. i den aktuella situationen eller p.g.a. andra förhållanden såsom ålder. Som gärningar av särskilt farlig art har särskilt förslagna tillvägagångssätt framhållits som exempel.

Att gärningen har varit av särskilt farlig art kan även fånga upp flera andra kvalificerande omständigheter som lagstiftaren inte funnit skäl att lyfta fram som självständiga kvalifikationsgrunder. Bland annat faktorer som innebär att gärningen ytterst kan bli system-

⁵ A. prop. s. 42 f.

hotande, att gärningen kan påverka samhällets funktionssätt, att gärningen p.g.a. gärningspersonernas organisationsgrad utövas på ett skickligare sätt och med större resurser än annars eller att gärningen är mer svårupptäckt p.g.a. att den delvis sker inom ramen för legala strukturer.⁶

Även andra sorters vanligt förekommande kvalifikationsgrunder kan var aktuella i sammanhanget, bl.a. sådana som avser brottets systematik, omfattning och liknande. Samtidigt förekommer det kvalifikationsgrunder som har införts för att mer direkt ta sikte på hur vissa brott tar sig uttryck inom ramen för organiserad brottslighet eller andra kriminella grupperingar. Bland annat ska det vid bedömningen av om gärningar bestående i olaga tvång, olaga hot och utpressning är grova brott särskilt beaktas om dessa har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag.⁷

8.2.4 Straffansvaret för underlåtenhet att förhindra brott i sammanslutningar

I 23 kap. 6 § brottsbalken föreskrivs straffansvar för underlåtenhet att avslöja respektive förhindra brott. I bestämmelsens första stycke finns en bestämmelse om straffansvar för underlåtenhet att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott. Av bestämmelsen framgår att denna skyldighet omfattar envar men endast gäller i de fall det är särskilt föreskrivet. I praktiken är bestämmelsen endast tillämplig i förhållande till vissa allvarliga brott, vilket vi återkommer till nedan.

Bestämmelsens andra stycke träffar den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och som underlåter att förhindra brott som begås inom ramen för denna. För att någon ska anses ha ett bestämmande inflytande i en sammanslutning krävs att personen har makt att besluta om vad som görs inom ramen för sammanslutningen eller en del av denna, dvs. att han eller hon har möjlighet att styra över vad andra personer i sammanslutningen gör. Till denna krets hör dels den som har ett inflytande över sammanslutningens verksamhet i kraft av sin formella ställning, dels den som

⁶ Prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet s. 66 f.

⁷ A. prop. s. 59 ff.

utan att ha en formell position i sammanslutningen faktiskt utövar ledningen av hela eller delar av verksamheten. Bedömningen av om en person har ett bestämmande inflytande görs utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. De sammanslutningar som avses inbegriper såväl olika former av juridiska personer som andra typer av grupperingar och nätverk. Det måste dock handla om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod. Det finns inget krav på att sammanslutningen är att hänföra till den organiserade brottsligheten eller annars är kriminell.

Bestämmelsen infördes dock mot bakgrund av det ansågs finnas skäl att utvidga skyldigheten för ledande personer inom den organiserade brottsligheten att ingripa mot brott. I sammanhanget anfördes bl.a. att det inom den organiserade brottsligheten förekommer grupperingar som är strukturerade och ordnade enligt ett hierarkiskt mönster med bl.a. en utpekad ledare. Trots att en ledare med en maktposition i en sådan gruppering kan styra över verksamheten i gruppen konstaterades det med utgångspunkt i hur det straffrättsliga ansvaret är konstruerat, vara svårt att direkt knyta personen till sådana konkreta brottsliga gärningar som förekommer i, och många gånger kan sägas vara huvudsyftet för, verksamheten. En sådan persons passivitet i förhållande till att brott begås ansågs vara ett beteende som inte är acceptabelt från samhällets sida.

För att man ska kunna tala om att en person har underlåtit att förhindra ett visst brott förutsätts att personen hade kunnat förhindra detsamma. Det krävs också att det relevanta brottet ska vara begånget inom ramen för sammanslutningen. Det sistnämnda innebär att gärningen ska ha anknytning till sammanslutningens verksamhet. Enligt förarbetena torde t.ex. ett mord som begås inom ramen för en uppgörelse mellan kriminella gäng regelmässigt ha en sådan anknytning till gängets verksamhet att ansvar kan bli aktuellt.⁸

Bestämmelsen gäller endast i de fall det är särskilt föreskrivet, vilket framgår genom en hänvisning till paragrafens första stycke. Ansvar förutsätter alltså på samma sätt som de flesta osjälvständiga brottsformer att det finns ett särskilt stadgande som anger att brottsformen är kriminaliserad i relation till en viss brottstyp. Underlåtenhet att förhindra brott i sammanslutningar är alltså straffbelagt endast beträffande vissa typer av brott (jfr skyldigheten för föräldrar m.fl. att förhindra brott, se avsnitt 9.2.5). I förevarande sammanhang kan

⁸ A. prop. s. 52 ff. och 96 ff.

som exempel nämnas mord, dråp, grov och synnerligen grov miss-handel, människorov, rån och grovt rån samt allmänfarlig ödeläggelse. I sådana fall får dömas för underlåtenhet att förhindra brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån. Frågan om straff ska alltså bedömas efter de grunder som anges i 23 kap. 5 § brottsbalken. Högre straff än fängelse i två år får dock inte dömas ut. Vidare är det en förutsättning för ansvar att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar och att brottet kan förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan (23 kap. 6 § fjärde stycket brottsbalken). Ansvarsfrihet bör bl.a. kunna vara aktuellt om det föreligger konkreta hot om allvarliga repressalier mot den handlingspliktige eller någon annan.⁹

8.3 En skärpt straffrättslig reglering mot brottslighet innebärande hot och våld m.m. i kriminella nätverk

Bedömning: Det finns behov av en strängare straffrättslig lagsstiftning mot brott som begås i kriminella nätverk och vid kriminella uppgörelser. En sådan skärpning bör i huvudsak röra allvarligare brott som innefattar våld eller hot, samt viss närliggande brottslighet, och ske genom lagändringar avseende skärpta straffskalor, utvidgade eller nya kvalifikationsgrunder samt särskilda straffskärpningsgrunder.

8.3.1 Det bakomliggande reformbehovet

Som vi konstaterat i föregående kapitel är vårt arbete till stor del inriktat på brottslighet som utövas i kriminella nätverk vilka är löst sammansatta och förekommer i utsatta områden (se avsnitt 7.2). Från denna utgångspunkt har vi funnit att det finns anledning att överväga skärpningar av den straffrättsliga lagsstiftning som aktualiseras vid brott med anknytning till sådana, men även andra, våldsamma kriminella nätverk (se avsnitt 7.3). Förutom narkotikabrottslighet, i vilken del vi har ett särskilt uppdrag (se kap. 10), avser våra överväganden främst brottslighet som består i eller innefattar våld

⁹ A. prop. s. 97 f.

eller hot (se avsnitt 7.4). I det följande kommer vi löpande att utveckla det närmare reformbehovet och inriktningen på vårt arbete i denna del.

8.3.2 Åtgärdernas närmare inriktning

Straffskalor, kvalifikationsgrunder och särskilda straffskärpningsgrunder

Av våra direktiv följer att ska vi överväga om sådana brott som förekommer i kriminella nätverk bör föras med skärpta straffskalor och med nya eller justerade kvalifikationsgrunder. Uppdraget lägger särskilt vikt vid brott som kännetecknar kriminella uppgörelser. Eftersom många kriminella nätverk i dag är löst sammansatta har vi även fått i uppdrag att överväga en utvidgning av tillämpningsområdet för den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken avseende brottslighet som utövats i organiserad form. Vi ska också överväga om bestämmelsen bör ändras så att den kan tillämpas vid brott som är ett uttryck för eller utgör ett led i en kriminell uppgörelse.

Vi instämmer i att det är dessa slags åtgärder som ska övervägas för att åstadkomma en effektivare och skärpt straffrättslig reaktion mot brottslighet i kriminella nätverk. De överväganden som följer i detta kapitel kommer således att koncentreras till lagförslag med en sådan inriktning.

Ett sammanhängande arbete

Vid bedömningen av vad som är en lämplig avvägning av förslag på åtgärder i skärpande riktning måste hänsyn tas till den sammantagna effekten av betänkandets olika förslag. De åtgärder som föreslås i det följande, och i betänkandets övriga kapitel, kan alltså inte ses som isolerade sinsemellan – avsikten är att de tillsammans ska åstadkomma en strängare straffrättslig reglering i förhållande till kriminella nätverk (se även avsnitt 13.2 och 13.3.5).

Brottsligheten

Vi har identifierat en rad allvarliga brott innefattande våld och hot som typiska eller förekommande, eller som kännetecknande för kriminella uppgörelser, inom den kategori av kriminella nätverk som är av särskilt intresse för vårt arbete. Denna brottslighet är även relevant för andra typer av kriminella nätverk som mc-gäng och släkt- och familjebaserade nätverk. Som beskrivits (se avsnitt 3.3.5 och 7.4) handlar det bl.a. om:

- Mord
- Grövre former av misshandel
- Människorov
- Grovt olaga tvång
- Grovt olaga hot
- Rån- och utpressningsbrottslighet
- Allmänfarlig ödeläggelse (som måste nämnas i sammanhanget, trots att det i egentlig mening inte är fråga om brottslighet som i sig består i hot eller våld).

Det är alltså denna typ av brottslighet som bör omfattas av våra överväganden. Som vi redogjort för bör andra områden inom straffrätten som visserligen också är av betydelse i sammanhanget, men nyligen setts över utifrån en motsvarande problembeskrivning eller där utredningsarbete pågått parallellt, lämnas utanför betänkandet. Det gäller vapenbrott, brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och övergrepp i rättssak (se avsnitt 7.4.4). Vi återkommer i det följande till den närmare avgränsningen.

8.4 Strängare straffskalor

8.4.1 Skärpta straffskalor som ett sätt att åstadkomma en höjd straffnivå

Det är i första hand genom straffskalorna som lagstiftaren kan ange hur allvarligt den ser på sådan brottslighet som förekommer i kriminella nätverk. Straffskalan för respektive brottstyp utgör också den

ram inom vilken domstolen har att bestämma straffet i det enskilda fallet. Skärpta straffskalor är därför den åtgärd som i första hand bör övervägas för att möta den problembild som vi har identifierat.

8.4.2 Vilka brottstyper bör omfattas?

Som följer av avsnitt 7.4 och 8.3 avser våra överväganden i denna del brott som består i våld eller hot eller där sådan brottslighet utgör ett led i vinningsbrottslighet. Allvarlig brottslighet som rån och grov utpressning är central i sammanhanget, men även grövre former av brott som består i våld eller hot, såsom grov respektive synnerligen grov misshandel, grovt olaga hot och grovt olaga tvång.

För mindre allvarliga varianter av dessa brottstyper, dvs. av normalgraden eller ringa brott, finns det inte lika tydliga skäl för en höjd straffnivå som en åtgärd riktad mot kriminella nätverk. Det är främst de grova brottstyperna, eller brott som redan i normalgradsfall är allvarliga, som har framträtt som relevanta inom ramen för vårt arbete (se avsnitt 3.3.5). Som framgår i det följande kommer våra förslag dock även påverka straffnivån för vissa normalgradsbrott.

Till den kategori av brott som har nämnts här hör även olaga frihetsberövande. Denna brottstyp, som inte behöver innehålla hot eller våld, har dock inte framhållits som betydelsefull vid vår kartläggning av brott i kriminella nätverk och kommer därför inte att behandlas.

Vissa brott av betydelse i sammanhanget har redan i dag så stränga straffskalor att de enligt vår bedömning inte behöver omfattas av övervägandena i detta avsnitt. Det gäller bl.a. för människorov och allmänfarlig ödeläggelse, för vilka andra åtgärder än skärpta straffskalor är mer angelägna. Samma sak gäller straffskalan för mord, vilken dessutom nyligen har övervägts (se avsnitt 4.2.9). Straffskalorna för dessa brott lämnas fortsättningsvis utanför framställningen i detta avsnitt, tillsammans med straffskalan för dråp. Om ändringar av straffskalan för dråp ska övervägas bör det inte ske isolerat inom ramen för vårt uppdrag. Några tungt vägande skäl för att föreslå ändringar av straffet för dråp har för övrigt inte framkommit under vårt arbete. Vi kommer alltså inte föreslå några ändringar av straffskalorna för dessa brott, trots att de kan sägas vara kännetecknande för den brottsliga verksamhet som vi inriktar oss på. Straffmät-

ningen för mord, dråp, människorov och allmänfarlig ödeläggelse berörs dock av andra förslag i detta kapitel (se avsnitt 8.5 och 8.6).

Sammanfattningsvis tar våra överväganden om skärpta straffskalor sikte på följande brottstyper:

- Grov misshandel och synnerligen grov misshandel
- Grovt olaga tvång
- Grovt olaga hot
- Rån och grovt rån
- Grov utpressning.

8.4.3 Inledande utgångspunkter för hur straffskalorna ska skärpas

Minimistraflet är särskilt viktigt

När en straffskala ska skärpas kan det åstadkommas genom en höjning av minimum eller maximum, eller både och. I praktiken har dock höjningar av straffmaximum en begränsad effekt på straffmätningen. En viktigare utgångspunkt, och det mest omedelbara sättet att höja straffnivån för en brottstyp, är i stället straffskalans minimum (se även avsnitt 6.4.1). Det lämpligaste sättet att genom straffskaleändringar betona allvaret hos sådana brott som förekommer i kriminella nätverk är därför att höja straffminimum för respektive brott som nämnts ovan, när det är motiverat.

Höjningarnas storlek

Frågan är då hur stora höjningarna av minimistraftefen i förekommande fall bör vara. Det är knappast möjligt att fastställa vad som är en adekvat straffskärpning för en enskild brottstyp utifrån ett effektivitetsperspektiv. I stället är det brottets allvar som ska vara styrande för om ett behov av en förhöjd straffnivå föreligger (se avsnitt 6.2.4, 6.3.1 och 6.6). Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid till följd av samhällsutvecklingen. Utgångspunkten bör därför vara att åstadkomma en viss straffvärdemässig uppgradering där detta bedöms motiverat utifrån den inhämtade pro-

blembilden. Storleken på höjningarna bör stå i relation till den befintliga straffskalan och i regel inte ske i alltför stora steg.

Mot denna bakgrund bör de höjningar av minimistraffen som kan komma i fråga som utgångspunkt vara tre månader för brott vars nuvarande minimistraff är nio månaders fängelse och sex månader för brott vars nuvarande minimistraff är fängelse i ett år men understiger två år. Vid högre straffminimum bör en kraftigare höjning kunna komma i fråga. En liknande modell för uppräknings har använts tidigare och det finns som utgångspunkt inte skäl att nu anlägga något annat synsätt vad gäller den brottslighet som behandlas i detta kapitel (i andra sammanhang och vid lägre straffminimum kan det dock finnas skäl för en annan bedömning, se avsnitt 10.6.2 avseende narkotikaförsäljning).¹⁰

För det fall maximistraffet i något fall framstår som undervärderat, i förhållande till brottstypens allvar i de allvarligaste fallen eller jämfört med andra brott, kan en höjning även i det avseendet komma i fråga. När det gäller maximistraff är det dessutom så att en skärpning av minimistraffet för ett grovt brott kan medföra att maximistraffet för normalgraden av samma brott behöver höjas. Detta för att en önskvärd överlappning mellan straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott ska kunna bibehållas. Som framgått i avsnitt 6.3.3 förekommer en sådan överlappning vid de allra flesta gradindelade brott och är nödvändig för att faktorer som påverkar straffvärdet eller straffmätningen i övrigt, men inte gradindelningen, ska kunna beaktas. Därför kommer även straffmaximum för vissa brott av normalgraden behandlas när det föranleds av ett skärpt straffminimum för en grov brottstyp.

När det övervägs vilken höjning som kan komma i fråga för respektive enskild brottstyp måste det givetvis också göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå. Detta för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens i tillräcklig grad upprätthålls inom straffsystemet. Vid bedömningen av om en skärpt straffskala kan motiveras behöver det även beaktas att brott som är vanligt förekommande i kriminella nätverk också kan förekomma i sammanhang utan någon sådan anknytning.

¹⁰ Jfr prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott s. 29.

8.4.4 Straffskalorna för grov misshandel och synnerligen grov misshandel

Bedömning: Straffskalorna för grov misshandel och synnerligen grov misshandel bör inte ändras.

Brottstyperna och straffskalorna

Vad som avses med begreppet misshandel framgår av 3 kap. 5 § brottsbalken, som reglerar brottstyperna misshandel och ringa misshandel. I 6 § i samma kapitel behandlas de båda svårare graderna av misshandel, som utgörs av grov misshandel och synnerligen grov misshandel. Som misshandel ska enligt 5 § anses att någon tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta. Att försätta någon i vanmakt eller i ett annat sådant tillstånd utgör också misshandel. Med kroppsskada avses inte bara sår, svullnader, benbrott, ledskador och andra för sammanhanget typiska skador utan också funktionsrubbingar av skilda slag, som förlamningar eller skador på syn eller hörsel. Även annat bör kunna omfattas av begreppet skada, t.ex. att raka håret av en person. Sjukdom inbegriper inte bara kroppslig sjukdom utan också psykisk sjukdom och psykisk invaliditet. Med smärta avses ett fysiskt lidande som inte är alltför obetydligt. Vanmakt innebär oförmåga till kroppslig kontroll, t.ex. medvetlöshet eller sömn.

Vid bedömningen av om en misshandel är grov ska det enligt 3 kap 6 § första stycket brottsbalken särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningspersonen tillfogat offret svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet. På motsvarande sätt ska det enligt andra stycket, vid bedömning av om brottet ska anses utgöra synnerligen grov misshandel, särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har orsakat synnerligt lidande eller om gärningspersonen har visat synnerlig hänsynslöshet. Straffskalan för synnerligen grov misshandel löper från fängelse i fem till tio år. För grov misshandel är straffet fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år. För misshandel döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Utvecklingen i kriminalstatistiken

Totalt anmäldes 83 240 olika former av misshandelsbrott under 2020 enligt Brås statistik, vilket var en minskning med 1,6 procent jämfört med 2019. Nedgången kan ha varit ett utslag av coronapandemin, som medfört ett minskat offentligt socialt liv.¹¹ Under 2019 anmäldes runt 84 600 olika former av misshandelsbrott, vilket var en ökning med 1,6 procent jämfört med 2018. Under den senaste tioårsperioden har de anmälda misshandelsbrotten legat mellan cirka 80 400 och 89 500 brott och den lägsta nivån uppmättes 2013. År 2020 var antalet anmälda misshandelsbrott 7 procent färre än 2011. Vad gäller det totala antalet fall av anmäld misshandel har några större förändringar således inte skett på senare år.

I statistiken över lagföringar är kategorin misshandel (inklusive ringa misshandel) vanligare som huvudbrott än grov misshandel och synnerligen grov misshandel. År 2018 avsåg 4 337 lagföringsbeslut misshandel, 556 grov misshandel och 10 synnerligen grov misshandel. Siffrorna för 2019 var snarlika och fördelade sig på 4 094, 519 respektive 19 lagföringsbeslut. Detsamma gäller för 2020 då 4 140 lagföringsbeslut avsåg misshandel, 574 grov misshandel och 17 synnerligen grov misshandel.

Den självdeklarerade utsattheten för våld sjönk under åren 2006–2015, men har därefter ökat något.¹² Antalet personer som vårdas inom slutenvården för övergrepp av annan person har dock minskat successivt sedan lång tid enligt Socialstyrelsens statistik, vilket tyder på att grövre former av våld har minskat. Det gäller dock inte för kniv- och skottskador, som i stället ökat markant under 2010-talet.¹³

Straffskalorna bör inte ändras

Som beskrivits är våld centralt för hur sådana grupper som vår utredning inriktar sig på fungerar (se bl.a. avsnitt 3.3.1, 3.3.5 och 7.4.2). De kriminella nätverkens våldskapital byggs upp genom våldsbrott vilka inte begränsar sig till dödligt våld med hjälp av t.ex. skjutvapen. Våldet kan också bestå i misshandel av mer vanligt slag. Brotten kan begås internt inom grupperna som bestraffning, men även riktas

¹¹ www.bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2021-01-21-anmalda-brott-fortsatta-indikationer-pa-konsekvenser-av-pandemin-i-december.html.

¹² Brå 2020:8, Nationella trygghetsundersökningen 2020, s. 47 f.

¹³ Brå 4/2019, Kortanalys om brottsutvecklingen, s. 24 f.

externt mot rivaliserande kriminella eller mot personer utanför denna miljö som påtryckningsmedel. Grövre former av misshandel har inom ramen för vårt arbete nämnts som förekommande inom våldsamma kriminella nätverk och särskilt pekats ut i våra direktiv.

Frågan är om det mot denna bakgrund finns skäl att skärpa straffskalorna. Det finns tecken på att det dödliga våldet inom de kriminella nätverken blivit mer vanligt, men inget stöd för att misshandelsbrotten generellt har ökat i antal eller blivit grövre. Misshandel är vidare en mycket vanligt förekommande brottskategori i samhället i övrigt. Det finns inte något underlag för att utgå från annat än att de allra flesta fall av grov misshandel sker utan någon koppling till kriminella nätverk. En skärpning av straffskalan för denna brotts-typ skulle alltså i första hand träffa den majoritet av fall som inte har något med den kriminella miljön att göra och omfatta bl.a. våld i nära relation och alkoholrelaterat våld. Kvalifikationsgrunderna för grovt brott är heller inte utformade på ett sådant sätt att de tar sikte på omständigheter som särskilt förekommer vid brott i kriminella nätverk. Detta talar mot en straffskärpning, i vart fall inom ramen för vårt uppdrag.

Mot denna bedömning kan det i och för sig resas invändningar. Bland annat mot bakgrund av att kniv- och skjutvapenvåldet synes ha ökat. Användningen av knivar och liknande föremål vid våldsbrott är dock inte begränsad till kriminella nätverk. För skjutvapenvåld är kopplingen till olika kriminella grupper och gäng i och för sig stark. I de fall skjutvapen förekommer vid våldsanvändning bör det dock oftast handla om brott som mord och mordförsök, snarare än misshandel genom skjutningar i syfte att endast orsaka skada. Enligt vad som framkommit i vårt arbete är den senare typen av gärningar mindre vanliga.

I de allra flesta fall av misshandel utövas våldet utan hjälp av knivar eller skjutvapen, och när sådana väl används finns det utrymme att beakta hur våldet genomförs samt hur pass allvarligt det är inom ramen för de befintliga straffskalorna. I sammanhanget kan också hänvisas till tidigare och pågående lagstiftningsarbete som är inriktat mot skjutvapen och knivar i sig. Straffen för olaga innehav av skjutvapen har skärpts i flera omgångar i närtid (se avsnitt 4.2.4) och vad gäller frågan om strängare straff för brott mot knivlagen har en pro-

memoria nyss tagits fram inom Regeringskansliet och skickats ut på remiss (remisstiden går ut den 3 september 2021).¹⁴

Att höja minimistraflet för grov misshandel generellt är således svårt att motivera utifrån vårt uppdrag. En höjning till fängelse i lägst två år (se våra inledande utgångspunkter avseende möjliga höjningar i avsnitt 8.4.3) skulle även innebära att minimistraflet för grov misshandel blir detsamma som det som i dag gäller för våldtäkt, vilket kan ifrågasättas.¹⁵ Även om sistnämnda minimistraflet skulle höjas till tre år i enlighet med det förslag som nyligen har lämnats av 2020 års sexualbrottsutredning¹⁶, framstår en skärpning av straffskalan för grov misshandel sammantaget inte som en väl underbyggd åtgärd mot brott i kriminella nätverk. Inom ramen för vårt uppdrag finns det alltså inte tillräckliga skäl att föreslå en skärpning av straffet för grov misshandel. Detsamma gäller för synnerligen grov misshandel, som redan i dagsläget har en ingripande straffskala. Det bör framhållas att de nuvarande straffskalorna, med upp till tio års fängelse för synnerligen grovt brott, sammantaget ger utrymme för en adekvat straffmätning.

Om straffskalorna för grov misshandel och synnerligen grov misshandel ska skärpas bör det sammanfattningsvis ske med hänvisning till brottstypens allvar på ett allmänt plan. En sådan översyn gjordes för några år sedan och det inte har framkommit tillräckliga skäl för att föreslå en höjning som går utöver den som gjordes då.¹⁷

Brottstyperna omfattas dock av andra förslag som vi lägger fram, se avsnitt 8.6 nedan av vilket det följer att en kraftig höjning indirekt föreslås för misshandelsbrottslighet i vissa situationer (se även kap. 12 beträffande frågan om en presumtion för häktning för grov misshandel).

¹⁴ Promemoria, Skärpta straff för knivbrott, dnr Ju2021/01955.

¹⁵ Jfr prop. 2016/17:108 s. 35.

¹⁶ SOU 2021:43 Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar.

¹⁷ Prop. 2016/17:108 s. 34 ff.

8.4.5 Straffskalan för grovt olaga tvång

Förslag: Minimistrafvet för grovt olaga tvång höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

Brottstyperna och straffskalorna

Olaga tvång är enligt 4 kap. 4 § brottsbalken att genom våld eller vissa slag av hot tvinga en annan person att göra, tåla eller underlåta något. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. För straffbarhet förutsätts närmare bestämt att tvånget sker genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning. Tvånget kan emellertid också utövas genom hot att åtala eller ange annan för brott eller genom hot att lämna ett menligt meddelande om någon annan. Såvitt gäller de två senare kategorierna av hot förutsätts för straffansvar att tvånget är otillbörligt. Vid bedömning av om brottet utgör grovt olaga tvång ska särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag eller har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Straffet för grovt olaga tvång är fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Utvecklingen i kriminalstatistiken

Enligt Brås statistik anmäldes 1 171 fall av olika slags olaga tvång under 2018 och 1 193 under 2019. År 2020 var antalet 1 176. Att jämföra dessa siffror med utvecklingen av anmälda brott längre bakåt i tiden är svårt eftersom redovisningen av brottet i statistiken har genomgått förändringar och tidigare inkluderade bl.a. olovlig avlyssning.

Av statistiken över antalet lagföringsbeslut per år för olaga tvång och grovt olaga tvång under den senaste tioårsperioden framgår inte att brottstyperna skulle ha ökat i omfattning i det sammanhanget. Vad som däremot går att utläsa är att lagföringsbeslut för grovt olaga tvång är mindre vanligt förekommande än för brott av normalgraden och att grovt olaga tvång överhuvudtaget är en brottstyp som inte är föremål för något större antal lagföringar som huvudbrott. År 2018

förekom 27 lagföringsbeslut för olaga tvång som huvudbrott och 11 för grovt brott. År 2019 var det fråga om 23 brott av normalgraden och 9 avseende grovt olaga tvång. Motsvarande siffror för 2020 fördelade sig på samma sätt. Med andra ord är det fråga om ett förhållandevis ovanligt brott när det gäller lagföringsbeslut avseende olika former av olaga tvång som huvudbrott.

Minimistraflet för grovt olaga tvång bör skärpas

Även om det inte kan fastslås hur stor del av fallen av grovt olaga tvång som har anknytning till kriminella nätverk finns det skäl att överväga en höjning av minimistraflet. Att brottstypen utövas i sådana sammanhang bör stå klart och det har omnämnts som ett förekommande brott i samband med våra kontakter med bl.a. Polismyndigheten (se avsnitt 3.3.5). Kriminella nätverk utövar inte bara utpressning, utan bedriver även illegal indrivning förenad med våld och hot som avser verkliga skuldförhållanden. Därmed är inte minst sådana fall av olaga tvång som skulle ha klassificeras som utpressning om gärningen hade lett till en förmögenhetsöverföring av relevans i sammanhanget. Ofta kan det framstå som en tillfällighet om gärningen i slutändan är att betrakta som olaga tvång eller utpressning.

Som framgår nedan anser vi att minimistraflet för grov utpressning bör höjas (se avsnitt 8.4.8). Det talar för att samma synsätt ska anläggas för grovt olaga tvång, eftersom brottstypen ingår som ett led i sådan brottslighet. En höjning av minimistraflet för grovt olaga tvång medför att straffskalans början även fortsättningsvis förhåller sig på ett proportionerligt sätt till den för grov utpressning. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett olaga tvång är grovt är dessutom sådana som bör vara vanligt förekommande i samband med nätverksbrottslighet. Inte minst att brottet innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital. Dessa omständigheter har införts inom ramen för arbetet mot just kriminella grupper (se vidare avsnitt 4.2.2 och 8.5.3). En höjning av minimistraflet för grovt olaga tvång är därför motiverad för att skärpa den straffrättsliga reaktionen mot kriminella nätverk. Med beaktande av tillämpningsområdet för det grova brottet framstår en skärpning av straffskalan dessutom som rimlig även när brot-

tet begås utanför sådana miljöer. Sammantaget bör minimistraflet höjas med tre månader till fängelse i minst ett år i enlighet med våra inledande utgångspunkter (se avsnitt 8.4.3). Tillräckliga skäl för att höja också maximistraflet föreligger dock inte enligt vår bedömning. Straffskalan för det grova brottet är redan vid och sträcker sig upp till sex års fängelse.

Någon förändring av straffskalan för olaga tvång av normalgraden är inte heller nödvändig, eftersom straffskalorna för olaga tvång och grovt olaga tvång fortfarande kommer att överlappa varandra om vårt förslag genomförs (se avsnitt 8.4.3). Vid gradindelade brott kan straffskalorna för de olika brottstyper som omfattas dock inte ses som isolerade var för sig. I stället är det ofta så att den överlappande delen av straffskalan för normalgraden av brottet inte kommer till användning, eftersom minimistraflet för en svårare grad av ett brott i praktiken betraktas som ett maximum för brott av normalgraden (se avsnitt 6.3.3 och 8.4.3). Särskilt tydligt blir detta för gärningar där det finns omständigheter som gör att de ligger i närheten av att bli bedömda som grova brott. I sådana fall brukar straffvärdet, i vart fall som en utgångspunkt, anses ligga strax under minimivån för det grövre brottet. Effekten gör sig emellertid även gällande vid straffvärdenivåer längre ned i straffskalan. Vårt förslag bör alltså medföra en något förhöjd straffnivå även för normalgraden av olaga tvång, vilket framstår som rimligt från de utgångspunkter som ligger till grund för våra överväganden.

8.4.6 Straffskalan för olaga hot och grovt olaga hot

Förslag: Maximistraflet för olaga hot höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år. Minimistraflet för grovt olaga hot höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

Brottstyperna och straffskalorna

Olaga hot är enligt 4 kap. 5 § brottsbalken att hota någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Vid bedömning av om brottet utgör grovt olaga hot ska särskilt beaktas om hotet har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars varit av allvarligt slag eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. För grovt olaga hot döms till fängelse i lägst nio månader och högst fyra år.

Utvecklingen i kriminalstatistiken

Antalet olaga hot, inklusive grovt olaga hot, ökade mer eller mindre successivt under 2000-talet enligt Brås statistik, men planade sedan ut. Efter 2015 skedde i och för sig en tydlig ökning bland personer under 18 år, men inte bland vuxna. Under den senaste tioårsperioden har antalet anmälningar totalt sett legat på en jämn nivå mellan 48 400 och 54 600 fall. År 2020 var antalet 52 611 (vilket innebar en minskning på cirka 1 200 brott från 2019) och den högsta noteringen var 2016.

Utvecklingen av anmälda hot skiljer sig dock till viss del från den självdeklarerade utsattheten, som uppvisar en ökning av andelen utsatta i befolkningen från och med 2015, från strax under 7 procent till strax över 9 procent.¹⁸

I statistiken över lagföringsbeslut är grovt olaga hot inte lika vanligt som olaga hot men förekommer oftare än t.ex. grovt olaga tvång. År 2019 registrerades 960 lagföringsbeslut för olaga hot som huvudbrott och 114 för grovt olaga hot. Året innan var fördelningen 974 fall jämfört med 104. Motsvarande siffror för 2020 fördelade sig på 938 respektive 157 lagföringsbeslut.

Minimistraflet för grovt olaga hot bör skärpas

Olaga hot kan liksom olaga tvång ingå som ett led i bl.a. utpressning. Frågan är om det finns tillräckliga skäl att skärpa straffskalan för det grova brottet när det begås isolerat från sådan brottslighet. Hot är visserligen centralt för de våldsamma nätverkens sätt att fungera och upprätthålla sin makt. Samtidigt begås ett stort antal olaga hot eller grovt olaga hot varje år utan någon koppling till kriminella grupper.

¹⁸ Brå 2020:8 s. 55.

Minimistraflet för grovt olaga hot kan dock anses ligga relativt lågt för att vara ett grovt brott av integritetskränkande slag och brotts-typen har inom ramen för vårt arbete nämnts som förekommande inom kriminella grupper (se avsnitt 3.3.5). Till detta kommer att brot-tets kvalifikationsgrunder till stor del är inriktade på sådana försvå-rande omständigheter som kan förknippas med brottslighet i krimi-nella nätverk. Det gäller i synnerhet förhållandet att brottet innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital. Precis som för grovt olaga tvång har dessa kvalifikationsgrunder införts mot bakgrund av förekomsten av kriminella grupper som använder sig av bl.a. skjutvapen och av ett våldskapital (se vidare avsnitt 4.2.2 och 8.5.3). En skärpning av straffskalan framstår därför som motiverad för att få till stånd en strängare reglering mot kriminella nätverk. Åtgärden framstår inte heller som oproportionerlig i de fall brott utan någon sådan anknytning träffas, med hänsyn till den skärpta syn på integritetskränkande brott som utvecklats under senare år och med beaktandet av relationen till andra av oss föreslagna minimistraf (se vidare nedan). I enlighet med våra inledande utgångspunkter menar vi alltså att det finns tillräckliga skäl att skärpa minimistraflet för grovt olaga hot från nio månader till ett års fängelse (se avsnitt 8.4.3).

Motsvarande skäl föreligger däremot inte avseende maximistraf-fet. Straffskalans högre gräns sträcker sig redan till fyra års fängelse och ger tillräckligt utrymme för adekvat straffmätning vid allvarli-gare former av det grova brottet (se även i denna del avsnitt 8.4.3).

Den angivna höjningen av minimistraflet för grovt olaga hot leder till att straffskalans början även fortsättningsvis kommer att vara identisk med den som gäller för grovt olaga tvång, samtidigt som förhållandet till straffskalorna för grov utpressning och rån blir rimligt (se våra förslag i avsnitt 8.4.7 och 8.4.8). Likaså bibehålls en skillnad i förhållande till grov misshandel, om än i något mindre mån än tidigare.

Förslaget till en höjning av minimistraflet för grovt olaga hot medför att även maximistraflet för brott av normalgraden behöver höjas, för att på så sätt upprätthålla en önskvärd överlappning av straffskalorna (se avsnitt 6.3.3 och 8.4.3). Det nya maximistraflet för olaga hot kan lämpligen bestämmas till två års fängelse. Ett år och sex månader skulle i och för sig också kunna övervägas, men ett

sådant straffmaximum har inte någon förebild i brottsbalkens befintliga reglering och bör enligt vår mening inte införas ensamt för denna brottstyp. Trots att höjningen i sig är betydande bör den i praktiken endast leda till en viss ökad spännvidd vid straffmätningen för olaga hot, vilket redan ett skärpt minimistraff för det grova brottet bidrar till. Som konstaterats i det föregående kan man vid gradindelade brott inte betrakta straffskalorna för olika brottstyper som isolerade var för sig. Straffminimum för grovt brott bör således fungera som ett tak för normalgradsbrott, såvida det inte är fråga om överskjutande uppsåt eller återfall. Sammantaget medför ändringsförslagen alltså en något förhöjd straffnivå för olaga hot av normalgraden och då främst för allvarligare gärningar, vilket vi bedömer som rimligt i enlighet med vad som anförts beträffande olaga tvång (se avsnitt 8.4.5). Avsikten med våra förslag är dock inte att åstadkomma några större förändringar vad gäller synen på brott av normalgraden.

8.4.7 Straffskalorna för rån och grovt rån samt vissa andra frågor

Förslag: Minimistraffet för rån höjs från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. Dessutom föreskrivs att rån avseende betalningsverktyg omfattas av straffbestämmelsen.

Bedömning: Straffskalan för grovt rån bör inte ändras.

Brottstyperna och straffskalorna

Rånbrottslighet regleras i 8 kap.5 och 6 §§ brottsbalken. För rån döms den som stjälar genom våld å person eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara (stöldfallet) eller – sedan gärningspersonen begått stöld och anträffats på bar gärning – med sådant våld eller hot sätter sig till motvärn mot den som vill återta det tillgripna (motvärnsfallet). Detsamma gäller om någon med sådant våld eller hot tvingar någon annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är (utpress-

ningsfallet). Med våld jämställs att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Vid bedömning av om brottet ska utgöra grovt rån ska det särskilt beaktas om våldet har varit livsfarligt, om gärningspersonen har tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars har visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning eller om gärningen har varit av särskilt farlig art. Straffet för rån är fängelse i lägst ett och högst sex år. Är förfarandet med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, döms dock inte för rån utan för annat brott som förfarandet innefattar, vilket gäller sedan en lagändring 1976.¹⁹ För grovt rån döms till fängelse i lägst fem och högst tio år. Före den 1 juli 2017 var minimistraftef för grovt rån fyra år, men straffskalan skärptes med hänsyn till brottstypens allvar.²⁰ Straffskalan för rån har däremot inte ändrats sedan brottsbalken infördes.

Utvecklingen i kriminalstatistiken

Under 2020 anmäldes cirka 8 800 rån av olika slag (inklusive grovt rån) enligt Brå, vilket var en minskning med 2,5 procent jämfört med 2019. Det totala antalet rån låg på en stabil nivå under åren 2000 till 2010.

Under denna period varierade antalet anmälda personrån mellan cirka 6 000 och 7 000 brott per år. Efter en högsta notering 2011, då drygt 7 300 personrån anmäldes, sjönk nivåerna och låg förhållandevis stabilt runt 6 000 anmälningar per år fram till 2016. Därefter har anmälningarna ökat. Under 2019 anmäldes drygt 7 700 personrån. Det var en ökning med 12 procent i jämförelse med året innan då cirka 6 900 personrån anmäldes. Under 2020 anmäldes dock något färre personrån än under 2019, cirka 7 400.

Antalet anmälda personrån mot barn, dvs. mot personer under 18 år, har ökat ännu mer under senare år. Antalet anmälda rån mot barn minskade under perioden 2009–2013, för att sedan stabiliseras på en nivå runt drygt 1 000 årligen. Sedan 2016 och fram till 2019 har antalet anmälda personrån mot barn ökat kraftigt. Mellan år 2018 och 2019 ökade antalet anmälda personrån mot barn med 31 pro-

¹⁹ Prop. 1975:76:42 med förslag till lag om ändring av brottsbalken m.m.

²⁰ Prop. 2016/17:108 s. 36 ff.

cent, från cirka 1 900 anmälda brott till cirka 2 500. Under 2020 minskade i och för sig de anmälda personrånen mot barn till cirka 2 200 brott, vilket dock fortfarande är en högre nivå än vad som gällde för några år sedan. På vissa håll i landet har utvecklingen tidvis varit ännu kraftigare. Exempelvis i Polisregion Stockholm, som utmärkte sig med en stegring av anmälda personrån mot barn till över 1 100 fall under 2019, vilket var en ökning med 54 procent i jämförelse med 2018. Under 2020 sjönk antalet anmälningar i och för sig till runt 800, vilket dock fortfarande är ett högre antal än åren före 2019.

När det gäller den nedgång av antalet anmälningar som ägde rum under 2020 bör det nämnas att det är möjligt att coronapandemin bidragit till en minskning av antalet personrån.²¹ Den nedåtgående trenden vad gäller anmälningar under förra året kan därför behöva betraktas med viss försiktighet.

Även den självdeklarerade utsattheten för personrån har ökat något de senaste åren, framför allt för unga brottsoffer.²²

Andra typer av anmälda rån än personrån är betydligt färre till antalet men ofta grövre, bl.a. eftersom det relativt sett är vanligare att gärningspersonerna använder skjutvapen. Bland de övriga typerna av rån återfinns bl.a. butiksrån, där antalet anmälda brott minskat under den senaste tioårsperioden. 554 sådana brott anmäldes 2020, vilket var en ökning med 59 brott sedan 2019 då 495 anmälningar ägde rum (vilket i sin tur var en minskning jämfört med 2018). 5 bankrån anmäldes 2020, vilket var en minskning med 7 brott sedan 2019 då 12 bankrån anmäldes (vilket i sin tur var 1 mer anmält brott än 2018). De anmälda bankrånen representerar en liten grupp av rånbrott, som har minskat i antal anmälningar under den senaste tioårsperioden. Även antalet värdetransportrån har minskat under denna tid.

Av statistiken följer att 781 lagföringsbeslut för rån som huvudbrott och 51 för grovt rån förekom under 2019. Under 2018 var fördelningen 685 fall jämfört med 44. Motsvarande siffror för 2020 var 867 respektive 43.

²¹ www.bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2021-01-21-anmalda-brott-fortsatta-indikationer-pa-konsekvenser-av-pandemin-i-december.html.

²² Brå 2020:8 s. 73.

Rån utgör ett strategiskt brott bland unga i kriminella nätverk

Rån är ett centralt brott i de sammanhang som vår utredning har att behandla och pekas särskilt ut i våra direktiv som ett brott för vilket ett strängare minimistraff ska övervägas. Rånbrottets betydelse vid en skärpt straffrättslig reglering mot kriminella nätverk ligger dock inte i första hand i att det skulle vara ett framträdande vinningsbrott för etablerade kriminella. Vi har inte tillgång till något underlag som tydligt talar för att så skulle vara fallet. Snarare handlar det om att brottet är en indikation på fortsatt kriminalitet när det begås av unga, samt senare års utveckling vad gäller antalet personrån och hur dessa utförs.

Brå har i ett antal rapporter studerat vilka brott bland unga som starkast talar för en fortsatt brottslighet.²³ Enligt de båda senaste rapporterna är rån ett av de brott som starkast indikerade en fortsatt lång eller intensiv brottskarriär för pojkar, vilket gör utvecklingen av personrån av och mot unga extra oroande. I socialt utsatta områden, i vilka kriminella nätverk ofta förekommer, är rån ännu tydligare ett strategiskt brott. Detta har framhållits även vid våra olika kontakter med Polismyndigheten. Personrån anses vara ett s.k. strategiskt brott för unga lagöverträdare med kopplingar till gäng och unga personer som begår rån tillsammans sägs inte sällan fortsätta att begå annan brottslighet i kriminella nätverk (se även avsnitt 3.3.5).

Även om långt ifrån alla unga som lagförs för rån senare döms för ny brottslighet finns det mot den nu tecknade bakgrunden anledning att vara bekymrad över utvecklingen. Enligt information från Polismyndigheten sker personrån mot unga ofta med flera gärningspersoner och då utomhus på offentliga platser. Brottsoffren är oftast pojkar. Rånen genomförs vanligtvis med hot om våld eller represalier och kan vara förknippade med inslag av förnedring. I de fall gärningspersonerna är flera är de ofta i ungefär samma ålder som offren. När det gäller s.k. förnedringsrån har det vid våra kontakter med Polisen dock framförts att dessa inte utgör någon stor andel av det totala antalet rån. Det finns inte heller någon statistik att tillgå beträffande detta.

Det kan alltså konstateras att personrånen, som är den vanligaste typen av rån, har ökat och då framför allt mot barn. Som framgått är

²³ Brå 2000:3, Strategiska brott, Brå 2011:21, Strategiska brott bland unga på 00-talet och Brå 2021:5, Strategiska brott och upphörandeprocessen på 2010-talet.

gärningspersonerna ofta själva unga i dessa fall. Dessa förhållanden, tillsammans med brottstypens status som ett strategiskt brott och sättet på vilket rånen utförs, gör att det finns anledning att se allvarligt på brottsligheten. Beskrivningen av hur rånen ofta går till tecknar en bild av att många av dagens rån i alla fall delvis är mer elakartade än tidigare.

Regeringens tidigare överväganden angående straffskalan för rån

Som redovisats ovan skärptes minimistraflet för grovt från fyra till fem års fängelse 2017. I det sammanhanget övervägdes om även minimistraflet för rån borde höjas. Regeringen ansåg vid denna tidpunkt att så inte var fallet och anförde bl.a. följande:

Minimistraflet för rån är alltså fängelse i ett år. Någon särskild straffskala för ringa brott föreskrivs inte. Som nyss framgått finns det i stället en för mindre allvarliga fall tillämplig reglering som innebär att domstolen då dömer till ansvar för de andra brott som förfarandet innefattar. I stället för rån kan domstolen således döma till ansvar för t.ex. misshandel och stöld eller eventuellt grov stöld. Det är därmed tydligt att en rubricering av ett handlande som rån innebär en rätt kraftig kvalificering av de brott som det annars hade kommit i fråga att döma till ansvar för. Inte sällan kan detta innebära att straffvärdet mer än fördubblas. Och vid en höjning av minimistraflet för rån till fängelse i ett år och sex månader skulle denna effekt givetvis förstärkas. Så skulle t.ex. minimistraflet per automatik trefaldigas när en grov stöld övergick till att bedömas som rån. Det säger sig självt att en tröskeffekt av den digniteten kan göra det mycket svårt att åstadkomma en straffmätning som står i proportion till det enskilda brottets allvar.

Av det sagda har alltså framgått att rån av normalgraden i straffvärdehänseende tar sikte på handlande som kan vara av avsevärt mer skiftande karaktär än vad som är fallet med grov misshandel. Såvitt gäller rån finns därför ett stort behov av en vidare straffskala för att kunna åstadkomma en nyanserad bedömning av straffvärdet. Minimistraflet för rån bör därför lämnas oförändrat.²⁴

²⁴ Prop. 2016/17:108 s. 37.

Det finns numera skäl för en höjning även av minimistraffet för rån

Mot bakgrund av vad vi har redovisat om utvecklingen under de senaste åren, särskilt vad avser personrån, anser vi att det nu finns anledning att komma till en annan slutsats än vad regeringen gjorde i det tidigare lagstiftningsärendet. Problembilden har sedan dess blivit allt mer tydlig framför allt beträffande personrån mot barn, där ökningen av antalet anmälningar till stora delar inträffat i tiden därefter. Vi menar också att det finns anledning att fästa större avseende vid skillnaden i integritetskränkning mellan rån och andra förmögenhetsbrott än vad som hittills gjorts. Vid rån är typiskt sett kränkningen av brottsoffret och den rädsla som brottet kan framkalla betydligt mer allvarlig än den förmögenhetsskada som brottsoffret drabbas av. Om brottet begås i offrets närmiljö kan det leda till att den drabbade inte vågar gå ut och därmed får sin rörelsefrihet kraftigt begränsad. I de fall gärningspersonerna tillhör en gruppering som besitter ett våldskapital kan detta medföra att brottsoffret inte vågar anmäla vad som inträffat. Medan de flesta tillgreppsbrott kan förebyggas genom effektivare lås- och larmanordningar är det betydligt svårare för en enskild person att skydda sig mot rån, särskilt när brottet begås av flera gärningspersoner tillsammans vilket förefaller vara vanligt. Ett rån kan därmed utgöra en maktdemonstration från gärningspersonernas sida, mot vilken brottsoffret helt saknar möjlighet att värja sig. Att på det sättet bli utlämnad åt en grupp av personer innebär en mycket allvarlig kränkning av brottsoffrets integritet, i synnerhet i de fall gärningen också i övrigt har ytterligare förnedrande inslag.

Mot denna bakgrund framstår det inte som oproportionerligt att öka skillnaden mellan minimistraffen för grov stöld och rån. I sammanhanget bör framhållas att en särreglering av inbrottsstölder gäller sedan mars 2021 (se avsnitt 4.2.5). Om en stöld har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende, ska det numera dömas för inbrottsstöld till fängelse i lägst ett och högst sex år (8 kap. 4 a § brottsbalken). Även om en sådan stöld innebär en mer påtaglig integritetskränkning än andra stölder, kan det med fog hävdas att motsvarande kränkning typiskt sett är ännu allvarligare vid rån. Vid ett rån ställs brottsoffret i direkt konfrontation med en eller flera förövare och tvingas att underkasta sig, vilket talar för att ett högre minimistraff är befogat för rån än vid bostadsinbrott.

I någon mån kan det däremot ifrågasättas om minimistrafvet för rån bör vara lika högt som för grov misshandel. Att straffskalorna för brotten utgår från samma punkt är dock något som har gällt tidigare, fram till 2017 då minimistrafvet för grov misshandel höjdes till fängelse i ett år och sex månader (se avsnitt 4.2.1). En motsvarande höjning av minimistrafvet för rån skulle alltså återställa den ekvivalens som tidigare gällt. Vi kan inte se några hinder mot detta.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns skäl för att höja minimistrafvet för rån till ett år sex månader i enlighet med våra inledande utgångspunkter (se avsnitt 8.4.3). En sådan ändring påverkar i huvudsak inte förhållandet till grov utpressning, som alltjämt kommer ha ett högre straffminimum i enlighet med vårt förslag nedan (se avsnitt 8.4.8). Också våldtäkt kommer fortfarande anses vara ett allvarigare brott än rån (det kan även nämnas att det nyligen har föreslagits att minimistrafvet för våldtäkt ska höjas²⁵).

Däremot har det inte framkommit några skäl för att höja maximistrafvet för rån, eftersom straffskalan för denna brottstyp redan är vid och sträcker sig upp till sex års fängelse (se även i denna del avsnitt 8.4.3).

Inte heller för grovt rån har det framkommit tillräckliga skäl att skärpa straffskalan. Denna bedömning avser både minimi- och maximistrafvet. Varken kriminalstatistiken eller våra olika kontakter pekar på att denna brottslighet blivit vanligare eller grövre eller på annat sätt mer elakartad. Såväl bank- som värdetransportrån har minskat. Den problembild som framkommit gör sig alltså inte i lika hög grad gällande i förhållande till denna, mer ovanliga, brottstyp. Till detta kommer att straffskalan för grovt rån, som ovan redovisats, relativt nyligen har varit föremål för en översyn.

Rån av betalningsverktyg bör omfattas av straffbestämmelsen

Människor bär i dag mindre kontanter med sig och allt fler butiker är kontantlösa i den meningen att man inte längre accepterar sedlar och mynt som betalningsmedel. Detta har medfört förändringar av rånbroten, som i ökad utsträckning kommit att inriktas på att komma över andra betalningsmedel än kontanter. Bankkort och andra s.k. betalningsverktyg anses dock formellt sakna förmögenhetsvärde

²⁵ SOU 2021:43.

och kan därför i strikt mening inte omfattas av stöldfallet av rån. Det förutsätts nämligen att en stöld begås med den innebörd som framgår av 8 kap. 1 § brottsbalken, vilket inte är fallet när gärningen inte innebär någon skada i förmögenhetskänslighet (se t.ex. dom den 3 augusti 2010 från Hovrätten över Skåne och Blekinge i mål nr B 1513-10, i vilket ett tillgrepp genom våld och hot av bl.a. ID- och bankkort inte bedömdes som rån med hänvisning till att föremålen inte hade sådant ekonomiskt värde att gärningen inneburit skada). Rättspraxis på området framstår dock inte som helt enhetlig. När bankkort tillgrips genom råntvång tillsammans med egendom som har ett förmögenhetsvärde, synes det i praktiken ofta dömas för rån utan att tillgreppet avseende bankkortet särbehandlas (se t.ex. Svea hovrätts dom den 18 december 2018 i mål nr B 9840-18).

När det gäller utpressningsfallet av rån borde det däremot stå klart att det kan omfatta att någon med råntvång tvingas till sådan handling eller underlåtenhet avseende ett betalningsverktyg som medför vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är. När förmögenhetsöverföringen sker i samband med gärningen kan det alltså vara fråga om ett rån. Det kan handla om att någon förmås ta ut eller överföra pengar till förövaren eller tvingas tåla att gärningspersonen själv gör detta med hjälp av betalningsverktyget under händelseförloppet. Så kan ske genom att någon tvingas uppge sin bankomatkod eller föra över pengar via Swish eller banköverföring etc. Inte sällan kan brottsoffret hållas frihetsberövad under gärningen för att säkerställa att denne t.ex. uppgett rätt kod.

Med betalningsverktyg avses enligt 9 kap. 3 c § andra stycket brottsbalken skyddade verktyg, handlingar eller uppgifter som ger möjlighet att överföra pengar eller ett penningvärde. Begreppet omfattar både fysiska och icke-fysiska betalningsverktyg och verktyg är ett samlingsbegrepp för olika slags anordningar som kan användas för överföring av pengar eller ett penningvärde. Det kan handla om fysiska föremål, t.ex. kontokort, kreditkort och kontantkort, men också om elektroniska hjälpmedel, t.ex. betalningsappar som Swish eller Google Pay och digitala plånböcker som kan användas för överföring av pengar. Även rena konto- eller kreditkortsuppgifter kan omfattas om tillhörande namnuppgifter och cvc-koder ingår.

För att något ska vara ett betalningsverktyg ska det vidare finnas en faktisk möjlighet att överföra pengar eller ett penningvärde.²⁶

Frågan är om den som tillgriper eller skaffar sig tillgång till någon annans betalningsverktyg ska kunna träffas av rånbestämmelsen även när en förmögenhetsöverföring inte sker i anslutning till råntvånget. Enligt vår mening framstår det som otillfredsställande att den som tvingar till sig en mindre summa kontanter eller ett klädesplagg kan dömas för rån, medan den som tillgriper ett kreditkort och dessutom tilltvingar sig koden till detta (men inte använder det under själva rånsituationen) får lagföras för annan mindre allvarlig brottslighet såsom grovt egenmäktigt förfarande. Ur brottsoffrets perspektiv är situationerna snarlika och den integritetskränkning, som motiverar den högre straffskalan för rån jämförd med andra förmögenhetsbrott, kan vara lika allvarlig. Detsamma kan sägas för situationer då någon genom råntvång skaffar sig tillgång till eller övertar kontrollen av bl.a. betalningsappar eller digitala plånböcker. I takt med att kontanter blir mindre vanliga kan sådana tillvägagångssätt antas öka.

Vi menar att det finns goda skäl att uttryckligen inkludera även nu beskrivna situationer i rånbestämmelsens tillämpningsområde. Således bör det följa av straffbestämmelsen att den som genom råntvång t.ex. tillgriper ett fysiskt betalningsverktyg utan formellt förmögenhetsvärde eller skaffar sig tillgång till ett icke-fysiskt sådant ska omfattas. Det kan göras genom att tillägga att den som genom sådant råntvång som avses i paragrafen olovligen införskaffar ett betalningsverktyg ska dömas för rån. Begreppet införskaffar är lämpligt eftersom det följer den terminologi som framgår av straffbestämmelsen om olovlig befattning med betalningsverktyg i 9 kap. 3 c § brottsbalken, som infördes i maj 2021. Med olovligt införskaffande avses där att någon utan att ha rätt till det t.ex. tillgriper eller på annat sätt skaffar sig något som utgör ett betalningsverktyg. Något krav på skada, vinning eller tillägnelseuppsåt ställs inte upp.²⁷ I sammanhanget kan tilläggas att den straffbestämmelsen innehåller en subsidiaritetsklausul som innebär att den inte ska tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt någon annan bestämmelse i brottsbalken. Brottsstypen kommer därför vara subsidiär i för-

²⁶ Prop. 2020/21:73 En ny straffbestämmelse som skyddar betalningsverktyg s. 33 f.

²⁷ A. prop. s. 32.

hållande till rån avseende betalningsverktyg om vårt förslag genomförs.

Motvärnsfallet av rån bör inte utmönstras

Med ett minimistraff på fängelse i ett år och sex månader kan det ifrågasättas om det är proportionerligt att motvärnsfallet av rån ska kvarstå i straffbestämmelsen. Skälen för en höjning av minimistrammet är inte i första hand förmögenhets-skadan för brottsoffret utan knyter an till den integritetskränkning som brottet kan medföra, p.g.a. att denne är i underläge i förhållande till gärningspersonen eller gärningspersonerna. Motvärnsfallet aktualiseras endast i de situationer då offret förmår försöka ta tillbaka det stulna. Detta bör mer sällan förekomma i de fall som främst kan motivera en höjning av minimistrammet för rån. Som ett typiskt fall där motvärnsfallet aktualiseras kan i stället nämnas butikstillgrepp där tjuven tar till hot eller våld efter att butikspersonal eller väktare ingriper.

Det kan dock inte uteslutas att det kan förekomma motvärnsfall även i situationer som ligger nära den vanliga form av personrån som beskrivits ovan och därmed framstår som i princip lika straffvärda. Exempelvis om en eller flera personer tillgriper någons mobiltelefon, plånbok eller annat föremål och våld eller hot utövas först sedan den bestulne försöker få tillbaka sin egendom. Motvärnsfallet bör därför inte utmönstras enligt vår bedömning.

I sammanhanget kan även konstateras att vårt förslag visserligen inte syftar till att påverka gränsdragningen mellan rån och sådana mindre allvarliga gärningar för vilka det i stället ska dömas för annat eller andra brott som innefattas (8 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Det kan dock inte uteslutas att en höjning av minimistrammet för rån till ett år och sex månader någon gång kan medföra att ett icke-kvalificerat motvärnsfall inte anses nå upp till detta straffvärde, t.ex. vid sådana butikstillgrepp som nämnts ovan. I så fall bör en tillämpning av regleringen avseende mindre allvarliga fall kunna komma att aktualiseras, vilket även det talar för att motvärnsfallet kan behållas.

Enligt vår mening bör motvärnsfallet inte utvidgas till att omfatta sådana betalningsverktyg utan förmögenhetsvärde som vi föreslagit ska kunna omfattas av rånbestämmelsen. Även om rån av bankkort

och betalningsapplikationer ur integritetssynpunkt kan jämföras med andra rån, så behöver de inte innebära någon omedelbar förmögenhetsskada för brottsoffret. Incitamentet att återta ett sådant betalningsverktyg är därför inte detsamma som vid ett tillgrepp av kontanter eller annan egendom. Skadan kan i dessa fall i regel i stället undvikas genom att spärra t.ex. ett tillgripet bankkort. Till detta kommer att betalningsverktyg kan vara icke-fysiska varför de i egentlig mening varken kan tillgripas eller återtas. Att omformulera motvärnfallet till att även avse situationer då en gärningsperson skaffat sig kontroll över ett sådant betalningsmedel och brottsoffret försöker återställa situationen, skulle medföra en kraftig omarbetning av den nuvarande regleringen som inte framstår som tillräcklig angelägen. I sammanhanget kan även framhållas att det finns andra exempel på när den som med våld eller hot sätter sig till motvärn mot den som vill återta något som tillgripits inte träffas av motvärnsfallets tillämpningsområde. Så är fallet vid tillgrepp av fordon, men även annan egendom, när något tillägnelseuppsåt inte föreligger (se 8 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken).

Språkliga ändringar

I samband med att straffbestämmelsen för rån ändras bör paragrafen moderniseras språkligt och ges en tydligare disposition, bl.a. i form av en punktlista som innehåller de olika fallen av rån. Vi har även övervägt att uppdatera det språkbruk som avser våld å person och hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara. Dessa begrepp, som används för att beskriva det s.k. råntvånget, har dock en etablerad innebörd varför det kan vara problematiskt att ersätta dem med en nyare terminologi. Allt våld innebär inte med nödvändighet detsamma som den kvalificerade form som döljer sig bakom det särskilda uttrycket våld å person. I straffrättsliga sammanhang har man i litteraturen gjort skillnad på våld å person, våld mot person och enkelt våld.²⁸ Mot denna bakgrund bör några ändringar inte ske i dessa delar. Detsamma gäller för det något ålderdomliga begreppet vanmakt, som även förekommer i straffbestämmelsen om misshandel. I framtida sammanhang kan det dock finnas skäl för en språklig översyn av paragrafen.

²⁸ Bäcklund m.fl., kommentaren till 8 kap. 5 § brottsbalken.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår vi att minimistrafvet för rån höjs med sex månader till fängelse i ett år och sex månader samt att rån av betalningsverktyg ska omfattas av straffbestämmelsen i 8 kap. 5 § brottsbalken. I samband med dessa ändringar föreslår vi att paragrafen moderniseras språkligt i vissa avseenden och ges en ny disposition.

8.4.8 Straffskalan för utpressning och grov utpressning

Förslag: Maximistrafvet för utpressning höjs från fängelse i två år till fängelse i tre år. Straffskalan för grov utpressning höjs från fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år till fängelse i lägst två och högst åtta år.

Brottstyperna och straffskalorna

För utpressning döms enligt 9 kap. 4 § brottsbalken den som genom olaga tvång förmår någon annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån. Sådant tvång är bl.a. misshandel eller annat våld eller hot om brottslig gärning. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag eller har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. För utpressning döms till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms för ringa utpressning till böter eller fängelse i högst sex månader. Straffet för grov utpressning är fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år. Minimistrafvet för grov utpressning har gällt sedan den 1 juli 2017 då straffskalans början höjdes med sex månader, bl.a. för att straffnivån på ett rimligt sätt skulle återspegla

brottstypens allvar och stå i proportion till straffskalorna för andra brott som består i eller innefattar våld eller hot.²⁹

Utvecklingen i kriminalstatistiken

När det gäller antal anmälda fall av utpressning under 2013–2019 kan det konstateras att över 5 000 fall anmäldes 2013 enligt Brå, varefter det årliga antalet stabiliserades och låg på mellan 3 600 och 4 000 fall under 2014–2017. Före 2013 redovisades brottet i statistiken tillsammans med ocker varför utvecklingen längre bakåt i tiden är svår att följa. En kraftig uppgång 2018 resulterade i över 15 500 anmälningar, varefter antalet sjönk 2019 till strax under 10 000. Under 2020 anmäldes cirka 7 700 fall av utpressning. Vad den kraftiga uppgången under 2018 hade för orsak, och om den helt motsvarades av ett verkligt ökat antal begångna brott, står inte klart.³⁰

I lagföringsstatistiken är grov utpressning relativt vanligt i jämförelse med brott av normalgraden och ibland förekommer det oftare som huvudbrott. Under 2020 meddelades 63 lagföringsbeslut avseende utpressning som huvudbrott och 80 avseende grov utpressning. Motsvarande siffror för 2019 var 56 respektive 37. Under 2018 var fördelningen 57 jämfört 40.

Minimi- och maximistraftet för grov utpressning bör höjas

I en äldre studie från 2012 om otillåten påverkan mot företag framkom det att gärningspersonerna tillhörde grupperingar inom kriminella miljöer i 59 procent av de studerade förundersökningarna.³¹ Även våra kontakter med Polismyndigheten tyder på att utpressning är vanligt, både internt och i förhållande till utomstående, i sådana kriminella nätverk som förknippas med våld. Det finns uppgifter om att brottstypen har utvecklats till en viktig inkomstkälla för många kriminella grupper och nätverk samt ersatt annan grov brottslighet som tidigare var vanligare, t.ex. grova rån. Enligt studier av dödligt

²⁹ Prop. 2016/17:108 s. 38 f.

³⁰ Frågan har såvitt vi vet inte behandlats av Brå, men det har förekommit uppgifter om att ökningen hade ett samband med förekomsten av massutskick via e-post där mottagaren påstods ha besökt webbsidor med pornografiskt innehåll och uppmanats betala pengar, samt med förändringar i registreringen av anmälda brott vad gäller bedrägeri och utpressning.

³¹ Brå 2012:12, Otillåten påverkan mot företag, s. 47.

våld i den kriminella miljön har nästan var tredje gärningsperson varit misstänkt för utpressning och samma förhållande gäller för brottsoffer (se vidare avsnitt 3.3.5). Utpressningsbrottslighet är således en central fråga att behandla utifrån vårt uppdrag.

Straffskalan för grov utpressning börjar för närvarande långt under den för grovt rån. Även om det finns skäl att behålla en skillnad i straffvärdehänseende mellan dessa brottstyper framstår minimistraflet som väl lågt. Utpressning under sådana former som omfattas av grovt brott kan vara mycket drabbande för brottsoffret. Framför allt när det utövas av personer med ett högt våldskapital vilket framstår som vanligt förekommande. Som redan konstaterats i det föregående beträffande grovt olaga tvång och grovt olaga hot är flera av kvalifikationsgrunderna för grovt brott särskilt relevanta för brott i kriminella nätverk (se vidare avsnitt 4.2.2 och 8.5.3). Dessutom innefattar utpressningsbrottslighet ofta en situation som ligger nära övergrepp i rättsak, eftersom den till sin natur innefattar att offret inte ska kontakta polisen vare sig det uttalas eller inte. Om brottsoffret av rädsla väljer att inte kontakta polisen kan utpressningen pågå under lång tid och få mycket långtgående följder för den drabbade, både i ekonomiskt och psykiskt hänseende. En höjning av minimistraflet för grov utpressning till två år framstår därför som rimlig, i enlighet med våra inledande utgångspunkter om vilka höjningar som kan vara aktuella (se avsnitt 8.4.3).

Mot den ovan angivna bakgrunden framstår det inte som oproportionerligt att minimistraflet placeras på samma nivå som det som för närvarande gäller för våldtäkt (som tidigare nämnts har det dessutom nyligen föreslagits att minimistraflet för våldtäkt ska höjas³²). Även förhållandet till minimistraflet för grov misshandel är enligt vår mening godtagbart. Inte sällan torde det komma i fråga att grov misshandel utgör den allvarliga form av våld som kan föranleda att ett utpressningsbrott ska anses som grovt. Att minimistraflet för grov utpressning läggs högre än när en sådan gärning förekommer isolerat är därför naturligt.³³

Det finns även starka skäl som talar för att straffskalan för grov utpressning ska sträcka sig till fängelse i åtta år, i stället för till sex år som för närvarande är fallet. Grova fall av utpressning kan ske under lång tid, avse mycket höga summor och medföra synnerligen långt-

³² SOU 2021:43.

³³ Jfr den motsatta bedömningen i prop. 2016/17:108 s. 39.

gående konsekvenser för den som utsätts. Ett ökat utrymme för adekvat straffmätning i de allvarligaste fall som kan förekomma, inte minst de med koppling till kriminella nätverk, är därför befogat.

Sammanfattningsvis bör straffskalan för grov utpressning skärpas från den nuvarande nivån på fängelse i ett år och sex månader till fängelse i sex år, till fängelse i lägst två och högst åtta år. Även med en sådan ändring behålls en betydande skillnad i abstrakt straffvärde i förhållande till grovt rån.

I likhet med vad som anförts beträffande olaga tvång kräver ändringen av minimistraffet för grov utpressning att straffskalan för utpressning av normalgraden sträcks ut något. Maximistraffet bör lämpligen höjas från fängelse i två år till tre år, varvid vi hänvisar till vad som anförts i det föregående om olaga tvång och olaga hot (se avsnitt 8.4.5 och 8.4.6).

8.5 Utvidgade eller nya kvalifikationsgrunder

8.5.1 Inledning

Som tidigare anförts begås brott inom ramen för kriminella nätverk inte sällan under omständigheter som är försvårande. Att synliggöra gärningar med sådana inslag kan ha ett värde, bl.a. som ett sätt att åstadkomma ett skarpare ingripande mot brottsligheten i fråga. Ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen är att i lagtexten ange vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Genom att ställa upp sådana kvalifikationsgrunder kan man också få till stånd ett utvidgat tillämpningsområde för grova brott (se även avsnitt 6.5.2). Att ange kvalifikationsgrunder har dessutom den fördelen att bestämmelsen blir mer informativ och ger bättre vägledning för den som ska tillämpa den.

Det finns därför anledning att överväga om några försvårande omständigheter som förekommer vid brottslighet med koppling till kriminella nätverk bör lyftas fram som kvalifikationsgrunder för den grova graden av vissa brott. Den brottslighet som bör behandlas i sammanhanget är dels densamma som omfattats av våra överväganden avseende straffskalor (se avsnitt 8.4), dels den grova formen av allmänfarlig ödeläggelse, dvs:

- Grov misshandel och synnerligen grov misshandel
- Grovt olaga tvång
- Grovt olaga hot
- Grovt rån
- Grov utpressning
- Allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott.

Nedan behandlas sistnämnda brottstyp först, varefter våra överväganden beträffande de resterande brotten redovisas.

8.5.2 Kvalifikationsgrunder bör införas för grov allmänfarlig ödeläggelse

Förslag: Kvalifikationsgrunder bör införas i 13 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken som innebär att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse, eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art. Dessutom ges det grova brottet en egen brottsbeteckning i straffbestämmelsen, vilket medför att brottstypen ska inkluderas i bestämmelsen avseende osjälvtändiga brottsformer i 12 § i samma kapitel.

Brottstyperna och straffskalorna

Den som åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom, döms enligt 13 kap. 3 § brottsbalken för allmänfarlig ödeläggelse till fängelse i lägst två och högst åtta år.

Är brottet mindre allvarligt är straffskalan fängelse i lägst ett och högst tre år. Om brottet är grovt döms det till fängelse på viss tid, lägst sex och högst 18 år, eller på livstid.

Utvecklingen i kriminalstatistiken m.m.

Antalet anmälda fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning ökade kraftigt mellan 2018 och 2019 enligt Brå. Sistnämnda år anmäldes 257 fall av sådana sprängningar. Motsvarande siffra för 2018 var 162. År 2020 var antalet något lägre än under 2019 men alltså högre än 2018 och uppgick till 255 anmälda fall. Av det totala antalet anmälda fall av allmänfarlig ödeläggelse under dessa år utfördes endast 40 (2020), 31 (2019) respektive 28 (2018) på annat sätt än genom sprängning.

Att jämföra dessa siffror med brottsutvecklingen längre tillbaka i tiden är svårt eftersom redovisningen av brottet före 2018 dels inte skiljde på om det utförts genom sprängning eller inte, dels skedde tillsammans med andra brott i 13 kap. brottsbalken. Eftersom den tillgängliga statistiken endast avser tre år går det alltså inte att utifrån den uttala sig om hur utvecklingen av sprängningar har sett ut över en längre period.

Det mesta talar dock för att antalet sprängningar numera ligger på en betydligt högre nivå än tidigare. Det årliga antalet ärenden hos Nationellt forensiskt centrum som var sprängämnesrelaterade ökade exempelvis under åren 2014–2019 från 98 till 364. Det innebär att antalet ärenden mer än tredubblats. Vidare har det årliga antalet ärenden avseende sprängningar som Polismyndighetens nationella bombskydd hanterat ökat från 40 till 127 under åren 2016–2019. Polisen har även noterat att det hos kriminella grupperingar finns en ökad benägenhet att använda sprängämnen i miljöer där det är uppenbart att andra medborgare kan komma till skada (se även avsnitt 3.2.2).³⁴

Av Brås statistik över antalet lagföringsbeslut per år framgår att alltifrån inget till 15 fall av allmänfarlig ödeläggelse har varit föremål för lagföringsbeslut som huvudbrott under den senaste tioårsperioden men att endast två av dessa (båda under 2020) avsett den grova brottsformen.

³⁴ Ds 2020:23 En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål s. 46.

Det finns anledning att införa kvalifikationsgrunder

I dagsläget saknar den grova formen av allmänfarlig ödeläggelse kvalifikationsgrunder. Som framkommit ovan förekommer det sällan lagföringsbeslut för detta brott som huvudbrott. Detta kan naturligtvis bero på att sådana grövre gärningar (av ett redan i normalfallet allvarligt brott) är ovanliga och att de, när lagföring väl sker, åtalas tillsammans med annan grövre brottslighet. Sprängningar som sådana är typiskt sett även förenade med en låg uppkläring och bevis-svårigheter.³⁵ Brotten kan inte sällan utövas på så sätt att gärningspersonen redan avvikit från brottsplatsen när explosionen sker.

Det kan dock inte helt uteslutas att den sällsynta lagföringen av det grova brottet i någon mån kan bero på att det inte är angivet i lagtexten i vilka fall en gärning ska bedömas som grov. Dessutom får det numera ses som ovanligt att en grov brottstyp helt saknar kvalifikationsgrunder, även om enstaka andra exempel förekommer. Mot denna bakgrund, och för att ge bättre vägledning vid bestämmelsens tillämpning, bör omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt införas i straffbestämmelsen. I samband härmed bör brottet ges en egen brottsbeteckning, vilket är brukligt för grova brott (se avsnitt 6.5.1). Sistnämnda ändring medför att även 13 kap. 12 § brottsbalken behöver justeras så att det framgår att grov allmänfarlig ödeläggelse omfattas av den bestämmelsens regler avseende osjälvständiga brottsformer.

Fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse

En gärning ska framkalla fara för annan till liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom för att omfattas av straffbestämmelsen om allmänfarlig ödeläggelse. Brottet motsvarar alltså i det hänseendet mordbrand. Att mordbrand behandlas som ett särskilt brott och inte upptas som ett fall tillsammans med andra i bestämmelsen om allmänfarlig ödeläggelse har ansetts motiverat av bl.a. historiska skäl.³⁶

Mot denna bakgrund är det lämpligt att kvalifikationsgrunderna för grov allmänfarlig ödeläggelse i någon mån överensstämmer med

³⁵ Se t.ex. Sturup m.fl. (2020), Polismyndigheten, Sprängningar och beslag av explosivämnen i Region Stockholm 2017 till 2019, s. 39.

³⁶ Bäcklund m.fl., kommentaren till 13 kap. 3 § brottsbalken.

de som gäller för grov mordbrand. Ledning för vilka kvalificerande omständigheter som ska införas kan alltså till att börja med sökas i bestämmelsen om grov mordbrand. Enligt 13 kap. 2 § brottsbalken kan en mordbrand vara att betrakta som grov om branden anlagts i tättbebyggt samhälle, där den lätt kunde sprida sig, eller annars inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse. Att gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse är enligt vår bedömning lämpligt att lyfta fram även för grov allmänfarlig ödeläggelse. Sådana förhållanden som omfattas av dessa kvalificerande omständigheter har redan beaktats i rättspraxis för att kategorisera fall av allmänfarlig ödeläggelse som grova (se NJA 2009 s. 599 och dom den 20 oktober 2010 från Hovrätten för västra Sverige i mål B 4258-20).

Vad gäller den närmare innebörden av dessa kvalifikationsgrunder kan följande nämnas. För att ett fall av allmänfarlig ödeläggelse överhuvudtaget ska vara för handen krävs som sagt att gärningen framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Om faran avser person bör det för normalgradsbrottet således räcka att endast en människas liv eller hälsa har omfattats. Vad som avses med flera människor i straffbestämmelsen om grov mordbrand har inte behandlats i förarbetena och någon nedre gräns har inte fastslagits i rättspraxis. Ur ett språkligt perspektiv, och med beaktande av att normalgraden av allmänfarlig ödeläggelse är tillämplig redan vid fara för en person, anser vi att den föreslagna kvalifikationsgrunden ska kunna aktualiseras när faran avsett mer än en person, dvs. redan när minst två människor omfattats av sådan fara. Så bör kunna vara fallet åtminstone när faran bedöms som väsentlig vid den helhetsbedömning som ska ske när brottet hänförs till en viss grad (jfr NJA 2019 s. 492).

Med uttrycket egendom av särskild betydelse bör, i likhet med vad som gäller för grov mordbrand, avses att den hotade egendomen är av särskilt stor omfattning eller ekonomiskt av större värde eller att den i kulturellt eller annat hänseende är särskilt betydelsefull, t.ex. med hänsyn till försvaret eller folkförsörjningen.³⁷ Häri bör enligt vår mening rymmas att gärningen avsett betydelsefull infrastruktur (sådana förfaranden kan i och för sig även hänföras till straffbestämmelserna avseende sabotage i 13 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken, som dock är subsidiära i förhållande till kapitlets föregående

³⁷ Ibid.

bestämmelser). I stället för betydighet bör det språkligt sett modernare uttrycket betydelse användas (jfr 13 kap. 5 c § avseende grovt sabotage mot blåljusverksamhet).

Dessa kvalifikationsgrunder, framför allt vad gäller fara för flera människor, svarar enligt vår bedömning väl mot de allvarliga sprängningar som förknippas med kriminella nätverk och som förekommer i samband med kriminella uppgörelser. Sådana sprängningar utförs inte sällan helt likgiltigt på allmän plats eller på andra ställen där människor brukar samlas (se ovan och avsnitt 3.2.2). Sprängningar i, eller i anslutning till, flerfamiljshus förekommer också. Sådana sprängdåd bör inte sällan medföra att fara för flera människor tydligt förelegat.

I sammanhanget bör uppmärksammas att den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse omfattar även andra s.k. primäreffekter än sprängning. Bland annat översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka. De av oss föreslagna kvalifikationsgrunderna får anses vara lämpade även för sådana fall eftersom de är allmänt formulerade.

I likhet med brottets grundläggande farerequisit bör den fara som utpekas i de ovan angivna kvalifikationsgrunderna avse det särskilda fallet och alltså inte endast avse brottet i allmänhet eller till sin typ. Faran ska således vara konkret. Av betydelse för om gärningen ska rubriceras som grov allmänfarlig ödeläggelse bör vara i vilken grad den fara som har förelegat i det enskilda fallet är kvalificerande, t.ex. hur nära faran var att förverkligas (jfr NJA 2019 s. 492 avseende mordbrand).

Avslutningsvis kan det konstateras att en motsvarighet till att branden anlagts i tättbebyggt samhälle är mindre lämplig att införa i bestämmelsen om grov allmänfarlig ödeläggelse. Den omständigheten tar specifikt sikte på bränders spridningsrisk och 13 kap. 3 § brottsbalken avser andra gärningar än just anläggande av brand. Med det sagt bör det dock kunna beaktas om en explosion medfört risk för brandutveckling i bebyggelse med avsevärd spridningsrisk. Sådana förhållanden kan nämligen medföra att gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse.

Särskilt farlig eller allvarlig art

Utöver de ovan angivna kvalifikationsgrunderna bör det tilläggas att det särskilt ska beaktas om gärningen annars varit av särskilt farlig art. En sådan reglering kan användas för att för att fånga upp flera kvalificerande omständigheter som kan förekomma i samband med kriminella nätverks brottslighet, men som det inte finns skäl att lyfta fram självständigt i lagtexten. I rekvisitet inryms bl.a. faktorer som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande, att gärningen kan påverka samhällets funktionssätt, eller att gärningen p.g.a. gärningspersonernas organisationsgrad genomförs på ett skickligare sätt och med större resurser än annars (se även avsnitt 8.2.3 och 8.5.3). Således kan flera försvårande omständigheter som kan förekomma inom ramen för kriminella gruppers brottslighet ofta sägas innebära att en gärning har varit av särskilt farlig art. Denna kvalifikationsgrund är alltså adekvat i sammanhanget och bör därför införas.

För att ge regleringen av det grova brottet en ökad spännvidd bör det även tilläggas att gärningen varit av särskilt allvarlig art. På så sätt markeras det att också omständigheter som inte på ett direkt sätt gjort brottet mer farligt kan beaktas. Det bör kunna vara av betydelse att vissa sorters gärningar kan vara ägnade att skrämja ett mycket stort antal människor, dvs. fler än de som befinner sig inom farligt räckhåll från gärningen, och på ett mycket påtagligt sätt påverka tryggheten i ett område eller i samhället i stort. Sprängningar av kraftigare slag i tätbebyggda områden är typiskt sett fråga om sådan brottslighet som kan skapa rädsla i en vidare krets människor. I sammanhanget bör också uppmärksammas att sprängningar flera gånger har riktats mot myndighetslokaler såsom polisstationer och rättscentrum samt att sådana tillvägagångssätt, beroende på de närmare omständigheterna i övrigt, bör kunna leda till att gärningen bedöms vara av särskilt allvarlig art och därför utgör grovt brott.

De föreslagna kvalifikationsgrunderna har därutöver ett värde genom att de utgör en påminnelse om den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen till vilken grad en gärning ska hänföras. Dessutom är de lämpade också för andra fall av grov allmänfarlig ödeläggelse än genom sprängning.

Ytterligare omständigheter behöver inte lyftas fram

Vi har övervägt om det på något ytterligare sätt går att lyfta fram kvalificerande omständigheter, som mer direkt knyter an till sådana gärningar som förknippas med kriminella nätverk och våldsamma konflikter. Dessa utförs oftast genom vad som i detta betänkande, och i andra sammanhang, brukar benämnas sprängningar. Att föra in begreppet sprängning i lagtexten framstår dock inte som lämpligt. Att en gärning genomförs genom sprängning får redan anses vara täckt av grundrequisiten för normalgradsbrottet, eftersom en av de primäreffekter som räknas upp i bestämmelsens första stycke är explosion. Detta begrepp kan inte uppfattas på annat sätt än att det inkluderar vad som menas med sprängningar. Med explosion avses nämligen explosion av vilket ämne som helst, inte bara sprängämne utan även ånga, gas eller eldfarlig olja.³⁸ Olika slags sprängningar som kan förekomma med anknytning till kriminella nätverk omfattas således redan i sig av brottets grundläggande konstruktion. Detta vare sig det handlar om användning av handgranater, egentillverkade bomber (t.ex. s.k. termosbomber) eller illegal användning av industriellt framställda sprängämnen. Det finns alltså ingen anledning att peka ut sprängningar särskilt i lagtexten, eller skäl för att just sådana i regel bör ses som grova.

I sammanhanget kan det konstateras att de i 13 kap. 3 § första stycket brottsbalken angivna exemplen på tillvägagångsätt visar att primäreffekten ska vara av omfattande beskaffenhet och vara sådan att den, med lagtextens språkbruk, kan betecknas som ofärd. I äldre rättspraxis har bl.a. användningen av vissa fyrverkerier, smällare och hemmagjorda raketer ansetts falla utanför tillämpningsområdet (se SvJT 1961 ref. s. 58, SvJT 1967 ref. s. 49 och NJA 1963 s. 39). När det gäller det grova brottet är det givetvis så att det ligger närmare till hands att rubricera en kraftigare explosion som grov allmänfarlig ödeläggelse. Hur kraftig en explosion behöver vara för att det ska röra sig om grovt brott går dock inte att ange isolerat från övriga relevanta faktorer. Även tex. händelsens närhet till människor och egendom är av betydelse. Frågan bör därmed inte försöka beskrivas i lagtext utan får avgöras vid den praktiska tillämpningen, tillsammans med beaktandet av övriga omständigheter i det enskilda fallet. Det kan dock konstateras att gärningar bestående i allmänfarlig öde-

³⁸ Ibid.

läggelse i rättspraxis har bedömts som grova brott med hänvisning bl.a. till att det rört sig om mycket kraftiga sprängladdningar (se ovan anmärkta dom från Hovrätten för västra Sverige i mål B 4258-20) och att sådana förhållanden ofta bör få betydelse för bedömningen av om de av oss föreslagna kvalifikationsgrunderna är uppfyllda.

Avslutningsvis ska det framhållas att de omständigheter som vi föreslagit ska anges i bestämmelsen inte ska uppfattas som uttömmande. Frågan om ett brott är grovt ska alltså som alltid avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet (se avsnitt 6.5.2). Vid sidan av de faktorerna som bör nämnas i lagtexten kan alltså även andra omständigheter vara av betydelse, trots att det inte funnits tillräckliga skäl att lyfta fram dessa direkt i bestämmelsen.

Sammanfattning och avslutande kommentarer

Sammantaget är det tillräckligt att det i bestämmelsen om grov allmänfarlig ödeläggelse införs kvalifikationsgrunder som innebär att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse, eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art. En sådan lagändring bör enligt vår bedömning medföra att bestämmelsens tillämpningsområde förtydligas och i viss mån utvidgas. Förslaget kan därför tjäna till att uppnå en strängare reaktion för detta brott, framför allt när det är fråga om gärningar som sker med anknytning till kriminella nätverk. Vår avsikt är alltså inte att i något avseende inskränka tillämpningsområdet för den grova brottstypen. Enligt vår bedömning säkerställs detta i och med den utformning vi föreslagit. Inte minst genom kvalifikationsgrunderna avseende gärningar av särskilt farlig eller allvarlig art, vilka kan fånga upp förhållanden av varierande slag.

8.5.3 Kvalifikationsgrunderna för övriga brott som omfattas av övervägandena bör inte ändras

Bedömning: Nya eller utvidgade kvalifikationsgrunder bör inte införas för övriga brott som omfattas av övervägandena, dvs. grov misshandel och synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån samt grov utpressning.

Inledning

Frågan är om nya eller utvidgade kvalifikationsgrunder bör införas för något eller några av de övriga brott som omfattas av våra överväganden i denna del, dvs. grov misshandel och synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning.

Kvalifikationsgrunderna för vissa av dessa brottstyper har relativt nyligen behandlats av 2014 års utredning om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet, SOU 2014:63, och i prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet. Ny lagstiftning på området gäller sedan den 1 juli 2016 (se avsnitt 4.2.2). Innan våra överväganden redovisas finns det skäl att översiktligt behandla detta lagstiftningsärende.

Närmare om de tidigare övervägandena

Vad gäller *hot av allvarligt slag* anfördes det av 2014 års utredning att ett mycket framträdande problem är att kriminella nätverk och grupperingar genom vålds- och hotbrott bygger upp ett våldskapital, vilket sedan utnyttjas i den fortsatta brottsliga verksamheten för att få människor att göra på det sätt som det kriminella nätverket eller den kriminella grupperingen vill. Ett annat och mer konkret sätt att förstärka en hot- eller tvångssituation konstaterades vara att använda vapen eller andra sådana hjälpmedel, varvid det framhölls att vapen-användning i samband med organiserad brottslighet bidrar till att våldskapitalet blir ännu starkare. Mot bl.a. denna bakgrund föreslogs det i betänkandet att två nya kvalifikationsgrunder skulle införas för vissa brott, att gärningspersonen har anspelat på ett våldskapital eller att gärningen har utförts med understöd av skjutvapen, sprängämne,

vapenattrapp eller annat sådant hjälpmedel. Kvalifikationsgrunderna föreslogs gälla för bl.a. grovt olaga tvång, grovt olaga hot och grov utpressning. För grovt rån föreslogs endast den förra kvalifikationsgrunden införas.

Regeringen delade i huvudsak utredningens ställningstagande. Genom propositionen infördes nya kvalificerande omständigheter för bl.a. grovt olaga tvång, grovt olaga hot och grov utpressning som avser gärningar som har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag. Någon motsvarande lagändring genomfördes däremot inte för grovt rån. I den delen anfördes bl.a. följande i propositionen:

När det gäller grovt rån måste det beaktas att det rör sig om ett mycket allvarligt brott, med fängelse i fyra år som lägsta straff. Av de befintliga kvalifikationsgrunderna, som exempelvis avser att våldet var livsfarligt eller svår kroppsskada tillfogats, framgår att en restriktiv tillämpning av det grova brottet är avsedd. Detta synsätt återspeglas också i rättspraxis. Enligt regeringens uppfattning kan den föreslagna kvalifikationsgrunden om allvarliga hot inte jämföras med befintliga kvalifikationsgrunder för grovt rån. Mot denna bakgrund, och då det inte har framkommit något behov av att utvidga tillämpningsområdet för det grova brottet, bör förslaget inte genomföras när det gäller grovt rån. (s. 68)

När det gäller *andra kvalificerande omständigheter* som förekommer i samband med organiserad brottslighet identifierade 2014 års utredning bl.a. faktorer som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande, att gärningen kan påverka samhällets funktionssätt, att gärningen p.g.a. gärningspersonernas organisationsgrad utövas på ett skickligare sätt och med större resurser än annars eller att gärningen är mer svårupptäckt p.g.a. att den delvis sker inom ramen för legala strukturer. Samtidigt som de nämnda faktorerna bedömdes vara sådana att brottsligheten som sådan blir mer allvarlig än annars, ansågs de inte på ett omedelbart sätt återföras på varje enskild gärning som förövas inom ramen för den organiserade brottsligheten. Utredningen menade därför att det inte skulle införas en kvalifikationsgrund för vissa brott som avser att en gärning förövas inom ramen för en verksamhet som bedrivs av ett kriminellt nätverk eller en kriminell gruppering. Utredningen anförde i denna del följande:

Om man alltid lät det faktum att en viss brottslig gärning förövas inom ramen för en verksamhet som bedrivs av ett kriminellt nätverk eller en kriminell gruppering få genomslag på gradindelningen skulle detta leda

till påtagliga problem från proportionalitetssynpunkt. Också mindre allvarliga gärningar skulle i så fall bedömas som grova brott enbart på grund av att de begåtts i ett sammanhang där annan brottslighet planeras och organiseras. Konsekvenserna av ett sådant synsätt är inte rimliga. Man kan uttrycka det så att det inte i första hand är varje enskilt brott som blir påtagligt mycket allvarligare, utan den samlade brottsligheten.

Därmed är inte sagt att det saknar betydelse att en viss gärning begås i en kontext där brottslighet utförs på ett återkommande och organiserat sätt. I viss mån bör det – på motsvarande sätt som när det gäller narkotikabrott – bedömas som allvarligare om t.ex. en viss utpressningsgärning sker planerat och i ett sammanhang med annan organiserad brottslighet jämfört med om det är en isolerad brottslig gärning. Detta kan påverka såväl bedömningen av gärningsmannens skuld (han eller hon kan sägas acceptera en roll i ett större sammanhang) som bedömningen av gärningens farlighet (den har större utsikter att lyckas osv.). Det framstår emellertid som rimligt att dylika systemrelaterade faktorer i första hand beaktas vid straffmätningen (t.ex. genom tillämpning av 29 kap. 2 § 6 brottsbalken). Faktorerna kan där ges ett rimligt genomslag i det enskilda.

Även om faktorer av detta slag inte generellt kan tillåtas påverka gradindelningen av brott kan de naturligtvis tillsammans med andra straffvärdefaktorer i vissa fall göra att ett brott måste betraktas som grovt. I sammanhanget kan jämföras med den betydelse som tillmätts det faktum att ett narkotikabrott begås som ett led i den internationella narkotikahandeln.

Sammantaget menar vi att det vid gradindelning bör finnas utrymme att beakta en viss gärnings koppling till kriminella nätverk och grupperingar, men att detta måste ske inom ramen för den helhetsbedömning som alltid måste göras vid gradindelningen. (s. 243 f.)

I stället bedömde utredningen att sådana kvalificerande omständigheter som identifierats, vilka inte ansågs behöva lyftas fram som självständiga kvalifikationsgrunder, kunde fångas upp genom kvalifikationsgrunden att gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Det föreslogs således att en sådan kvalifikationsgrund skulle införas för bl.a. grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning.

Regeringen instämde i att flera försvårande omständigheter som förekommer inom ramen för organiserad brottslighet ofta kan sägas innebära att en gärning har varit av särskilt farlig art. Det ansågs därför att utredningens förslag borde genomföras såvitt avser de flesta av de straffbestämmelser som omfattats av betänkandet. För bestäm-

melser som avser hot eller våld ansåg regeringen dessutom att det är relevant att hänvisa till gärningar av särskilt hänsynslös art. För bl.a. brottstyperna grovt olaga tvång, grovt olaga hot och grov utpressning infördes således i lagtexten att det särskilt ska beaktas om gärningen har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Vad gäller grovt rån angavs det i sin tur endast att det särskilt ska beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art (en kvalifikationsgrund avseende hänsynslöshet återfanns redan i den aktuella straffbestämmelsen).

Sammanfattningsvis gäller alltså sedan 2016 års lagändringar att det vid bedömningen av om ett fall av olaga tvång, olaga hot eller utpressning ska bedömas som grovt särskilt ska beaktas (bl.a.) att gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Vid bedömningen av om en gärning ska betraktas som grovt rån ska det i sin tur (bl.a.) särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art.

Kvalifikationsgrunderna för grov misshandel och synnerligen grov misshandel ändrades däremot inte i samband med lagstiftningsärendet utan kvarstod oförändrade i den form som de gavs 2010, vilket fortfarande är fallet.³⁹

Kvalifikationsgrunderna för resterande brott som omfattas av övervägandena bör inte ändras

En viss restriktivitet bör iakttas

Nedan går vi igenom några olika förhållanden som nya eller utvidgade kvalifikationsgrunder skulle kunna avse, men kommer fram till att några ändringar inte bör föreslås i dessa avseenden. Som bakgrund till våra slutsatser ska på ett allmänt plan beaktas det som anförts i avsnitt 6.5.2. Det vill säga att kvalificerande omständigheter inte bör vara för snävt, specifikt eller detaljerat angivna, eftersom det skulle kunna leda till att bestämmelserna tillämpas för restriktivt. Som utgångspunkt bör inte heller alltför många kvalifikationsgrunder räknas upp för en enskild brottstyp, eftersom det annars finns risk att betydelsen av sådana särskilda omständigheter urvattnas. Dessutom förekommer många av de brott som våra överväganden

³⁹ Prop. 2009/10:147.

omfattar även utanför kriminella nätverk. Utformningen av eventuella nya kvalifikationsgrunder bör därför ske med beaktande av att de ska införas i generellt tillämpliga straffbestämmelser.

Brott som sker inom kriminella nätverk?

En första fråga att överväga är om det för ett eller flera brott bör införas en kvalifikationsgrund som tar sikte på att en gärning skett inom ett kriminellt nätverk. Enligt vår bedömning är så inte fallet. Ställningstagandet i SOU 2014:63 är väl underbyggt och det finns inte anledning att göra någon annan bedömning nu. De invändningar som framfördes då har fortfarande bärkraft. Enligt vår mening gör sig dessa gällande i än högre grad med avseende på brottsligheten i sådana löst sammansatta grupper som våra överväganden i stor utsträckning är inriktade på, dvs. jämfört med mer traditionell, och välstrukturerad, organiserad brottslighet.

Frågan om vilken betydelse det bör ha att ett brott begåtts i ett sådant sammanhang är således lämpligare att behandla inom ramen för systemet med särskilda straffskärpningsgrunder. Även det förhållandet att ett brott ingått i en kriminell uppgörelse lämpar sig enligt vår bedömning bättre att överväga inom ramen för en generell reglering, snarare än att överväga om det finns anledning att införa en så pass specifik kvalificerande omständighet i en rad olika brott. Vi återkommer därför till dessa frågor i avsnitt 8.6.

Våldskapital?

En andra fråga att överväga är den om gruppernas våldskapital. Detta utgör en mycket central faktor för hur de våldsamma kriminella nätverken fungerar och har möjlighet att bedriva sin brottsliga verksamhet. Denna fråga har emellertid i huvudsak redan tagits om hand genom 2016 års lagändringar. Som framhållits flera gånger infördes då för de grova formerna av bl.a. olaga tvång, olaga hot och utpressning, kvalifikationsgrunden att ett hot påtagligt förstärkts genom anspelning på ett våldskapital. Frågan är om det numera finns skäl för några lagändringar i detta avseende.

Att lyfta fram denna kvalificerande omständighet även för grovt rån har redan avfärdats på goda grunder av regeringen. En sådan

ändring skulle enligt vår bedömning kunna ge upphov till en alltför stor straffskärpning i dessa fall, med tanke på att minimistraflet för grovt rån uppgår till fem års fängelse.

Att mjuka upp den aktuella kvalifikationsgrunden för de brotts-typer som redan omfattas är heller inte lämpligt. Sådana omständigheter som särskilt ska beaktas för att ett brott ska bedömas som grovt måste vara av tillräckligt kvalificerat slag för att förtjäna sin plats i de olika straffbestämmelserna. Att hotet påtagligt förstärks bör därför fortfarande gälla. Likaså bör inte heller vad som avses med ett våldskapital förändras. Även om det inte framgår av straffbestämmelsernas ordalydelser avses härmed en förmåga och beredskap inom en kriminell gruppering att begå allvarligare våldsbrott eller andra brott som kan medföra fara för liv och hälsa.⁴⁰ Lagtexten skulle alltså kunna justeras för att få det att framgå att även en enskild persons våldskapital, dvs. utan någon koppling till en kriminell gruppering, ska omfattas. Vårt arbete är dock inriktat på just olika slags grupper, om än sådana som ofta är lösa till formen. Dessutom skulle det enligt vår mening föra för långt att föreslå att ett individuellt våldskapital ska omfattas. En anspelning till ett sådant våldskapital har inte samma tyngd som en hänvisning till den samman- tagna förmåga till våld som ett kollektiv besitter.

Användning av skjutvapen och sprängämnen?

Ett våldskapital skapas eller understöds inte sällan genom användningen av skjutvapen och sprängämnen. Dessutom framstår hot som utförs med hjälp av vapen och liknande typiskt sett som allvarligt menade och överhängande. Också dessa förhållanden har emellertid fångats upp genom 2016 års lagändringar. I vart fall såvitt avser de grova formerna av bl.a. olaga tvång, olaga hot och utpressning, för vilka sedan dess gäller att de kan vara att betrakta som grova om en gärning har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp. Inte heller i detta sammanhang finns det skäl att överge kravet på att det ska vara fråga om ett hot som påtagligt förstärkts på detta sätt eller att inkludera den aktuella kvalifikationsgrunden i straffbestämmelsen avseende grovt

⁴⁰ Prop. 2015/16:113 s. 83.

rån. Anledning att frånga den tidigare bedömningen i frågan saknas alltså enligt vår mening.

För att svara mot den problembild beträffande skjutningar och sprängningar som beskrivs i våra direktiv, har vi i och för sig övervägt om det går att införa en kvalifikationsgrund för synnerligen grov misshandel som avser att våldet utförts med skjutvapen eller sprängämnen. Sådana tillvägagångssätt bör emellertid i många fall redan kunna fångas upp inom ramen för den befintliga regleringen av denna brottstyp. Beroende på hur sådant våld utövats i det enskilda fallet kan det bli fråga om att det resulterat i en bestående kroppsskada, har orsakat synnerligt lidande eller varit synnerligen hänsynslöst. En sådan tänkbar kvalifikationsgrund skulle dessutom kunna leda till motsatslut när andra medel än skjutvapen eller sprängämnen används vid våldsanvändningen, trots att skadeverkningarna är lika allvarliga, exempelvis när knivar, tillhyggen och liknande vapen används.

Dessutom torde de flesta fall av skjutningar och sprängningar som resulterar i att brottsoffret skadas men inte avlider syfta till annat än att genomföra en misshandel. Ofta kan det i stället vara fråga om försök till mord. Vad gäller skjutningar har vi från flera håll upplysts om att bruket av s.k. taktiska skjutningar (dvs. skjutvapenvåld där någon t.ex. uppsåtligen skjuts i ben eller knän i syfte att skadas) har minskat i den kriminella miljön. I stället beskrivs läget som att man numera skjuter för att döda (se avsnitt 3.3.3).

Sammantaget framstår en sådan kvalifikationsgrund som vi övervägt varken som lämplig eller angelägen att föreslå. I avsnitt 8.6.4 återkommer vi i ett annat sammanhang till frågan om vilken betydelse användning av skjutvapen och sprängämnen bör få för straffvärdet.

Förnedrande inslag?

Så kallade förnedringsrån omnämns i våra direktiv och har även varit föremål för diskussion i den kriminalpolitiska debatten. Förnedrande inslag kan även förekomma i samband med andra brottstyper, t.ex. vid misshandel. Som redan anmärkts finns det dock inte några säkra uppgifter över hur vanliga sådana förfaranden är (se avsnitt 8.4.7). Dessutom finns det redan i dagsläget utrymme att beakta att en gärning innehållit förnedrande inslag eller på annat sätt varit särskilt kränkande, vid den helhetsbedömning som alltid ska göras

när ett brott rubriceras. I den mån sådana inslag inte påverkar kategoriseringen av en gärning som grovt brott kan det i stället beaktas hur brottet utförts inom ramen för en allmän straffvärdebedömning. Att lyfta fram förnedrande inslag som en självständig kvalifikationsgrund för t.ex. grov misshandel och grovt rån framstår däremot inte som lämpligt eftersom det skulle kunna få för långtgående konsekvenser. För det brott som särskilt debatterats i sammanhanget, dvs. rån, skulle det medföra ett minimistraff på fem års fängelse vilket inte framstår som proportionerligt i alla situationer.

Flera gärningspersoner?

En annan faktor som är central i sammanhanget är den samverkan som sker i kriminella nätverk, bl.a. på sådant sätt att flera gärningspersoner ofta kan delta vid brott som misshandel, rån och utpressning. När så är fallet blir gärningen typiskt sett mer kvalificerad och brottsoffrets utsatthet värre. Att flera personer medverkar vid sådan brottslighet behöver dock inte alltid innebära att det skyddsintresse som värnas av en straffbestämmelse kränks i påtagligt högre utsträckning. Även om det i regel är försvårande att flera personer tillsammans begår ett brott kan det inte tas till intäkt för att brottet som utgångspunkt är att betrakta som grovt. Ett sådant synsätt blir allt för långtgående i förhållande till både gällande och i detta betänkande föreslagna minimistraff för brott som innefattar våld och hot. Mot denna bakgrund bör det förhållandet att flera personer deltagit i en gärning inte lyftas fram som en kvalifikationsgrund som självständigt talar för att ett brott är grovt.

I stället är det lämpligare att förhållandet antingen ges ett genomslag vid bedömningen av brottets straffvärde inom ramen för den tillämpliga straffskalan (se vårt förslag i avsnitt 8.6.3) eller beaktas tillsammans med övriga omständigheter vid rubriceringen av ett brott som grovt, vilket kan ske utan att det har angetts särskilt som en kvalifikationsgrund. Vid bedömningen av om en misshandel är grov framgår det t.ex. av förarbetena att hänsyn kan tas både till offrets allmänna möjlighet att försvara sig och till om han eller hon misshandlats av flera personer. På liknande sätt anges det vad gäller synnerligen grov misshandel kunna vara fråga om grovt våld som använts mot en person som inte kunnat försvara sig därför att han

eller hon misshandlats av flera personer.⁴¹ Liknande bedömningar bör kunna göras även för andra grova brottstyper.

Systematik?

Även frågan om systematik kan nämnas. Individer i kriminella nätverk är inte sällan brottsaktiva i hög grad och om ett brottsupplägg väl har lyckats en gång kan det finnas incitament att använda det igen. Sedan den 1 mars 2021 ska det vid bedömningen av om en stöld eller ett häleri utgör grovt brott särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt (se avsnitt 4.2.5). Eftersom även vinningsbrott som innefattar hot eller våld kan begås systematiskt kan man fråga sig om en liknande kvalifikationsgrund bör införas för brott såsom grovt rån och grov utpressning. Av följande skäl bedömer vi att så inte är fallet.

För det första kan det ifrågasättas om problembilden avseende systematik är lika framträdande som den är för mängdbrottslighet i form av stölder och hälerier. I förarbetena till den nämnda lagändringen anføres att organiserade tillgreppsbrott är ett betydande problem. Internationella brottsnätverk sägs stå för en stor del av tillgreppsbrottsligheten i Sverige och uppvisa en hög organisationsgrad. Även enklare brott som butiksstölder och snatterier sägs begås på ett systematiskt och omfattande sätt. När det gäller stölder av bilar, bildelar, båtmotorer och jordbruksmaskiner uppskattas enligt förarbetena ungefär 90 procent av dessa brott begås av internationella brottsnätverk.⁴² Någon motsvarande bild har i vårt arbete inte framkommit avseende rån och utpressning.

För det andra är minimistrafpen, särskilt för grovt rån men också för grov utpressning (se vårt förslag avseende sistnämnda brott i avsnitt 8.4.8), väsentligt högre än de sex månader som gäller för grov stöld och grovt häleri. Därmed riskerar konsekvenserna av att införa en sådan kvalifikationsgrund bli långtgående och tröskeffekter att uppstå. Framför allt om det är fråga om att gärningspersonen har begått, och samtidigt lagförs för, ett flertal likartade brott. I så fall kan det inte helt uteslutas att det kan komma att bli fråga om att

⁴¹ Prop. 2009/10:147 s. 18 f.

⁴² Prop. 2020/21:52 Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet s. 80.

rubricera samtliga dessa som antingen brott av normalgraden eller som grova brott.⁴³

Vi bedömer därför att det även fortsättningsvis ska räcka att det finns ett visst utrymme att beakta systematiska inslag vid den helhetsbedömning som ska göras vid rubriceringen av ett brott. Det kan även framhållas att brottsbeskrivningarna för både grovt rån och grov utpressning innehåller kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt farlig art. Inom ramen för detta begrepp finns möjlighet att ta hänsyn till att gärningen gett uttryck för organisation, yrkesmässighet eller föregående planering. Dessutom ska det vid straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken som en försvårande omständighet särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats systematisk, i den mån det inte redan haft betydelse för brottets kategorisering som grovt.

Sammanfattning

Kvalifikationsgrunder som avser särskilt hänsynslösa eller farliga gärningar återfinns redan i straffbestämmelserna om grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning. För grov misshandel och synnerligen grov misshandel talas det i stället om gärningar som är livsfarliga eller hänsynslösa respektive synnerligen hänsynslösa. Enligt vår sammantagna bedömning är dessa kvalifikationsgrunder fortfarande väl lämpade för att fånga upp de flesta, och mest betydelsefulla, försvårande förhållanden som kan förekomma vid brottslighet i kriminella nätverk. Därmed finns det i dagsläget inte anledning att lyfta fram några ytterligare kvalificerande omständigheter särskilt i de olika bestämmelserna. Således bedömer vi att kvalifikationsgrunderna för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning inte behöver ändras. I allt fall inte mot bakgrund av den brottslighet som är av särskild betydelse för vårt arbete (se avsnitt 7.2 och 7.4). Vår bedömning ska dock inte förstås som ett ställningstagande om att det i andra avseenden, och i ett annat sammanhang, är uteslutet att komma fram till en annan slutsats.

⁴³ Jfr Lagrådets yttrande i prop. 2020/21:52. Se dock regeringens bedömning, s. 87.

8.6 Nya straffskärpningsgrunder för att betona brottslighetens allvar

8.6.1 Inledning

I de följande avsnitten går vi igenom vilka förändringar som bör föreslås i fråga om regleringen avseende särskilda straffskärpningsgrunder. Enligt våra direktiv ska vi, mot bakgrund av att många kriminella nätverk i dag är löst sammansatta, överväga om tillämpningsområdet för den särskilda straffskärpningsgrunden avseende brottslighet i organiserad form som finns i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken behöver utvidgas. Vi ska även överväga om det finns anledning att ändra bestämmelsen så att den kan tillämpas vid brott som är ett uttryck för eller utgör ett led i en kriminell uppgörelse.

8.6.2 Den särskilda straffskärpningsgrunden avseende brottslighet i organiserad form bör inte ändras

Bedömning: Den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken avseende brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form bör inte ändras.

Den nuvarande utformningen fångar inte upp alla kriminella nätverk

Vi har som sagt att ta ställning till om denna särskilda straffskärpningsgrund bör utvidgas. För att straffvärdet för ett brott ska kunna skärpas med stöd av den aktuella punkten krävs det att det är utrett att brottsligheten har skett inom ramen för en sådan struktur som avses i bestämmelsen (se avsnitt 8.2.3). Det har hävdats att bestämmelsen kan tillämpas i förhållande till sådan gängbrottslighet som förekommer i vissa förorter.⁴⁴ Det bör dock stå klart att sådana löst sammansatta kriminella nätverk i utsatta områden, vilka är av särskilt intresse för vårt arbete och som till stor del kan knytas till de senaste årens skjutningar och sprängningar, inte alltid har en sådan organiserad form som avses i bestämmelsen (se bl.a. avsnitt 7.2 och 3.3.2).⁴⁵

⁴⁴ Bäcklund m.fl., kommentaren till 29 kap. 2 § brottsbalken.

⁴⁵ Lagrådets yttrande den 25 augusti 2020, Omständigheter som särskilt ska beaktas som skäl för livstids fängelse för mord, s. 6 f.

Under alla förhållanden torde det i många fall vara svårt att bevisa att de nuvarande förutsättningarna i punkten är uppfyllda i förhållande till sådana, och andra, kriminella nätverk med en lägre grad av organisation.

Nackdelarna med att ändra i bestämmelsen överväger

Enligt vår mening framstår det dock inte som lämpligt att utmönstra eller förändra det aktuella kravet i sjätte punkten. Det vill säga kravet att det dels ska vara fråga om att den aktuella gärningen ingått som ett *led* i viss brottslighet, dels att denna brottslighet ska ha skett i *organiserad form*. Om det skulle göras behöver dessa förutsättningar kompletteras eller ersättas med något annat slags krav. Till exempel att brottsligheten skett i ett kriminellt nätverk eller av en gärningsperson som på något sätt ingår i ett sådant nätverk.

En sådan till synes enkel lösning (som t.ex. hänvisar till att det ska vara fråga om brott i ett kriminellt nätverk) skulle dock riskera att medföra tolkningsproblem och bli för oprecis från förutsebarhetssynpunkt, om det inte samtidigt definieras vad ett kriminellt nätverk är. Det är i sin tur en uppgift som är förenad med uppenbara svårigheter. Begreppet är till sin natur brett och omfattar ett stort antal företeelser, vilket har behandlats i avsnitt 3.3.1. Som utvecklats i nämnda avsnitt finns inte någon definition av begreppet i svensk rätt i dag och det vore, med hänsyn till begreppets omfång, svårt att införa en sådan i lag (se även avsnitt 7.2).

I andra nordiska länder finns visserligen definitioner avseende organiserade kriminella sammanslutningar. Dessa framstår dock som införda i huvudsak mot bakgrund av mer traditionell och välstrukturerad organiserad brottslighet (se avsnitt 5.1, 5.3.1 och 5.4.1).

I praktiken skulle det dessutom fortfarande ofta bli fråga om att åklagaren på något sätt behöver knyta en person eller gärning till en gruppering eller verksamhet, vilket kan bli svårt när det gäller brottslighet i sådana löst sammansatta konstellationer som i dag är vanliga och som utgör en tydlig del av problembilden.

Det kan även ifrågasättas om brottets skada eller fara regelmässigt blir allvarigare endast utifrån det förhållande i sig att brottet skett i eller med anknytning till ett kriminellt nätverk, om det samtidigt inte ställs något slags kvalificerade krav på gruppens utformning eller

på hur den brottsliga verksamheten bedrivs. Också detta talar emot en ändring av bestämmelsen.

Avslutningsvis kan det framhållas att 29 kap. 2 § 6 brottsbalken även träffar brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller som föregåtts av särskild planering, vilket mycket väl kan vara fallet när det gäller brott i kriminella nätverk (oavhängigt hur brottsligheten eller en viss grupp i övrigt är organiserad). Också dessa led av den aktuella punkten är alltså av relevans i sammanhanget. På sådana grunder kan det finnas utrymme för straffskärpning även vid brottslighet i kriminella nätverk som i sig är löst sammansatta.

Givetvis kan man diskutera vilka krav på systematik och planering som är rimliga för att en straffskärpning ska vara aktuell och överväga om den befintliga regleringen i denna del bör ändras. Det är dock en större fråga, som har betydelse även i andra sammanhang än beträffande kriminella nätverk, vilken vi inte anser bör bli föremål för en översyn inom ramen för detta uppdrag.

Sammantaget bedömer vi att någon ändring av 29 kap. 2 § 6 brottsbalken inte bör föreslås. I stället bör två mer konkreta situationer regleras och leda till att brottet bedöms som mer allvarligt, vilket vi utvecklar i följande två avsnitt. Frågan om brott som är ett uttryck för eller utgör ett led i en kriminell uppgörelse kommer att behandlas i det sammanhanget i stället för här (se avsnitt 8.6.4).

8.6.3 Det bör särskilt beaktas att ett numerärt överläge har utnyttjats

Förslag: 29 kap. 2 § 3 brottsbalken utvidgas så att bestämmelsen omfattar den som har utnyttjat ett numerärt överläge.

Att utnyttja ett numerärt överläge vid brott bör bedömas som särskilt straffvärt

Enligt den nuvarande regleringen i 29 kap. 2 § 3 brottsbalken ska det i straffvärdehöjande riktning beaktas om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig. Punkten tar bl.a. sikte på brott som förövats mot barn, funktions-

nedsetta eller äldre. Att t.ex. ett rån har förövats mot en person med funktionsnedsättning måste alltså anses försvårande och att någon utnyttjar att en annan person har en skyddslös ställning är en faktor som ofta bör tillmätas en stor betydelse. Detta gäller särskilt vid övergrepp mot barn.⁴⁶ I några fall har punkten även tillämpats vid brott mot vuxna som inte haft en särskilt utsatt ställning eller svårigheter att värja sig p.g.a. just funktionsnedsättning, hög ålder eller liknande, men av andra orsaker befunnit sig i ett sådant läge. Det har bland annat skett i vissa situationer som rört mäns våld mot kvinnor (se NJA 2013 s. 376 och NJA 2015 s. 702).

Brott i kriminella nätverk sker ofta i samverkan mellan flera personer. Ett sådant tillvägagångsätt ökar brottsoffrets utsatthet och kan påverka denne under lång tid, inte minst p.g.a. en grupps våldskapital. Även när förövarna inte har någon koppling till ett kriminellt nätverk förstärks brottets allvar redan av det förhållandet att flera medverkar, i alla fall om det är fråga om brott som innefattar våld eller hot. När flera personer begår sådana brott mot en annan person utnyttjar de därmed sitt överläge och brottsoffret kan ha svårt att göra annat än att finna sig i den uppkomna situationen. Möjligheterna att freda sig minskar i regel och den drabbade hamnar i ett särskilt utsatt läge jämfört med om förövaren varit ensam. Att flera medverkande utnyttjar sitt numerära överläge för att angripa en enskild eller ett färre antal personer innebär alltså typiskt sett att de framkallar en sådant utsatt situation hos brottsoffret som avses i den nuvarande lydelsen av 29 kap. 2 § 3 brottsbalken. I sammanhanget kan också konstateras att det både i dansk och norsk rätt finns straffskärpningsgrunder som avser att flera personer deltagit vid gärningen (se avsnitt 5.2.1 och 5.4.1).

Den särskilda straffskärpningsgrunden bör kompletteras

29 kap. 2 § 3 brottsbalken bör enligt vår mening breddas så att bestämmelsen omfattar att den tilltalade har utnyttjat att det på hans eller hennes sida funnits ett numerärt överläge gentemot brottsoffret eller brottsoffren. Detta kan ske genom att det uttryckligen anges att förövarna har utnyttjat att de har ett överläge genom sitt antal. Även om sådana situationer i viss utsträckning redan bör

⁴⁶ Bäcklund m.fl., kommentaren till 29 kap. 2 § brottsbalken.

kunna falla inom den befintliga regleringen kan det ifrågasättas om det framgår tillräckligt klart av punktens ordalydelse eller av dess tillämpning i rättspraxis. Ett förtydligande bör därför ske, vilket kan göras genom att det av den tredje punkten ska framgå att det är försvårande om den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge, eller annars utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig.

I sådana situationer bör straffet för ett brott alltså vara högre än straffet för motsvarande gärning utövad av en ensam person. Det kan exempelvis vara fråga om brott som mord, misshandel, mäniskorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, olaga hot, rån eller utpressning som utövas av flera. Att det ska handla om just förövare från ett kriminellt nätverk eller liknande bör dock inte krävas (se även vad som anförts i avsnitt 8.6.2). Allvaret i ett sådant tillvägagångssätt gör sig gällande även när ett brott begås utanför sådana sammanhang. Vidare bör den föreslagna punkten kunna aktualiseras också vid andra brott som avser en persons hälsa eller trygghet till person, samt i något fall vid brott som inte innehåller en användning av våld eller hot. Om exempelvis flera personer begår en stöld genom att tränga in i en bostad och därigenom fråntar brottsoffret sin möjlighet att freda sin egendom bör en straffskärpning kunna ske trots att gärningen inte innehållit våld, hot eller någon form av annat betvingande. Den tillagda formuleringen bör alltså inte begränsas till att avse endast viss sorts brottslighet.

Därmed inte sagt att den föreslagna regleringen bör vara tillämplig i samtliga fall då flera personer medverkat till ett brott. Det numerära överläget i förhållande till brottsoffret ska ha *utnyttjats* för att begå brottet, vilket oftast bör kräva att förövarna befunnit sig på brottsplatsen tillsammans med brottsoffret och riktat gärningen direkt mot denne. Endast i sådana fall har numerären direkt betydelse för styrkeförhållandet mellan medverkande och offer. Att flera personer tillsammans begår förmögenhetsbrott som t.ex. häleri eller bedrägeri, är alltså inte en sådan situation som avses.

En annan sak är att det vid bedömningen av ett brott ofta på annat sätt kan beaktas att flera personer medverkat. Om samverkan tagit sig uttryck i systematik eller planering, eller inneburit att gärningen varit särskilt farlig, kan det beaktas i straffskärpande riktning enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken eller vid rubriceringen av brottet som grovt.

Något specifikt antal personer för att det ska vara fråga om ett numerärt överläge bör inte anges i bestämmelsen utan frågan får bedömas i det enskilda fallet. Såväl två mot en-situationer som när en större grupp angriper en mindre ska kunna omfattas. I sådana situationer utnyttjar de medverkande typiskt sett sitt numerära övertag. Något krav på att utnyttjandet därutöver manifesteras på ett särskilt sätt bör inte uppställas. Utnyttjandet får i stället anses ligga redan i det förhållandet att ett numerärt överläge förelegat. Kraven i detta avseende bör alltså inte sättas alltför högt.

8.6.4 En ny typ av straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella

Förslag: En ny 2 a § införs i 29 kap. brottsbalken. Enligt denna bestämmelse ska det anses som synnerligen försvårande om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och 1) innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat likvärdigt ämne och begåtts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, 2) haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sådana ämnen som avses i 1 använts, eller 3) varit ägnad att framkalla en konflikt av sådant slag som avses i 2.

Bakgrund och utgångspunkter

Som framgått har vi fått i uppdrag att överväga om det finns anledning att ändra bestämmelsen om brottslighet i organiserad form i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken så att den kan tillämpas också vid brott som är ett uttryck för eller utgör ett led i en kriminell uppgörelse. I enlighet med vad vi redovisar i det följande menar vi att det visserligen bör införas en straffrättslig reglering som tar sikte på denna problematik, men bedömer att en sådan straffskärpningsbestämmelse bör införas på annat sätt än genom en utvidgning av nämnda punkt.

Ett allvarligt samhällsproblem

Vad gäller behovet av en skärpt reglering har vi i kap. 3 utvecklat att förekomsten av skjutningar och sprängningar samt dödligt skjutvapenvåld ökat de senaste åren. Även om en viss nedgång har kunnat skönjas i vissa delar av landet under 2020, låg nivån på dödligt skjutvapenvåld och skjutningar alltså på en väsentligt högre nivå än tidigare och även högre än under 2019. Sprängningarna minskade något under 2020 men låg sett ur ett längre tidsperspektiv fortfarande på en avsevärt högre nivå än tidigare. Detta är ett allvarligt samhällsproblem och både utvecklingen av skjutvapenvåld och sprängningar har beskrivits sakna motsvarighet i andra europeiska länder. Det ökade antalet dåd är sammankopplat med förekomsten av kriminella nätverk och konflikter i den kriminella miljön. När det gäller dödligt skjutvapenvåld äger 80 procent av fallen i dag rum i denna miljö. Det finns även tecken på att våldet i dessa sammanhang blivit grövre. Det har från flera håll framförts att det i större utsträckning än tidigare skjuts för att döda. Och när det gäller sprängningar har handgranater använts på ett sätt som inte tidigare förekommit i Sverige (se avsnitt 3.2, 3.3.3. och 8.5.2).

Dödligt våld utgör i och för sig en förhållandevis liten brottskategori rent antalsmässigt och endast en ytterst liten del av befolkningen utsätts direkt för det dödliga våldet i den kriminella miljön, eller för skjutningar och sprängningar. Det betyder dock inte att problematiken inte är allvarlig. Liv går till spillo och det är oroväckande att både gärningspersoner och brottsoffer blivit yngre. Som vi utvecklat i kap. 3 har företeelserna dessutom konsekvenser som sträcker sig längre än så. Skjutningar och sprängningar, med eller utan dödsoffer, kan leda till stor otrygghet även utanför den kriminella miljön. Framför allt i sådana utsatta områden som är kraftigt överrepresenterade som brottsplatser. Här måste det återigen understrykas att våldet genomgått en förändring. Det har blivit vanligare att dödligt våld inträffar utomhus på offentliga platser och liknande, samtidigt som bruket av automatvapen är väsentligt mer förekommande än tidigare. Utvecklingen beskrivs så att skjutningar och sprängningar blivit mer hänsynslösa och att gärningspersonerna är mer likgiltiga inför den fara som gärningarna innebär för tredje man. Risken att utomstående drabbas bör alltså inte bortses från. Det har vid flera tillfällen under senare år inträffat att sådant våld som för-

knippas med konflikter i den kriminella miljön drabbar andra personer, såväl närstående som helt slumpmässigt. Enligt forskning på området har ett flertal utomstående antingen skadats eller dödats under de senaste tio åren och en väsentlig ökning av drabbade har skett på senare år (se avsnitt 3.2 och 3.3.3).

Framhållas måste också att sådana gärningar som sker i samband med kriminella uppgörelser inte bara tjänar till att döda eller skada motståndare. Skjutningarna fyller även en mer generell funktion som maktmedel och som ett kommunikationssätt i den kriminella miljön. Att utföra våldsdåd är ett sätt att klättra i hierarkin och befästa sin position. Denna ställning kan sedan utnyttjas inom den kriminella miljön men också för att utöva otillåten påverkan och annat inflytande, vilket kan bidra till den tystnadskultur som förekommer i bl.a. utsatta områden. Skjutningar, och även sprängningar, är alltså ett sätt att bygga upp och utöva ett sådant våldskapital som är grundläggande för hur många kriminella nätverk fungerar (se bl.a. avsnitt 3.3.3 och 3.3.5).

Vad som vidare förstärker allvaret är att uppgörelserna i den kriminella miljön leder till nya konflikter som inte sällan kan vara långlivade, vilket är negativt på samhällsnivå. Som redovisats finns det tydliga belegg för en ökad risk för framför allt nya skjutningar sedan en motsvarande gärning ägt rum. Det gäller särskilt i de utsatta områden där löst sammansatta kriminella nätverk oftast återfinns. Många skjutningar är alltså en direkt reaktion på ett tidigare angrepp och gärningarna riskerar att leda till långa serier av våldsdåd, inte sällan på gator och torg med risker och otrygghet för allmänheten som följd. Situationen har flera gånger beskrivits för oss på sådant sätt att de inblandade ibland knappt har vetskap om upprinnelsen till den ursprungliga konflikten. Våldsspiraler som är svåra att bryta för såväl de inblandade som myndigheterna kan alltså uppstå (se avsnitt 3.3.3).

En ny straffskärpningsbestämmelse som i högre grad påverkar straffvärdet

Mot den nu angivna bakgrunden framstår det som ändamålsenligt och rimligt att införa en skärpt reglering som är tydligt inriktad på de allvarliga förhållanden som beskrivits. Vi bedömer att detta inte kan åstadkommas genom en utvidgning av den särskilda straff-

skärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. En sådan åtgärd kan inte anses tillräcklig sett i förhållande till problembildens allvar, där Sverige väsentligt utmärker sig på europeisk nivå. I stället finns det anledning att överväga en ny lösning som i högre grad än de befintliga straffskärpningsgrunderna påverkar straffvärdet. Den problematik som ligger i brottslighet i form av kriminella uppgörelser kan, med beaktande av principerna om proportionalitet och ekvivalens (se bl.a. avsnitt 6.6.1), anses vara väsentligt allvarigare än vad som motsvaras av det straffvärde som följer av olika aktuella straffbestämmelsers tillämpning i andra fall. Enligt vår mening måste man, mot bakgrund av hur problembilden ser ut, beakta den potentiella skada och fara som föreligger på samhällsnivå. En ny särskild straffskärpningsgrund med större genomslag än den befintliga regleringen bör därför införas. Enligt vår bedömning kan detta ske genom att de omständigheter som omfattas av en ny bestämmelse föreskrivs vara *synnerligen* försvårande. En sådan bestämmelse kan lämpligen placeras i 29 kap. brottsbalken i form av en ny 2 a §.

Vid införandet av en sådan reglering bör man av legalitetsskäl inte stanna vid att hänvisa till att ett brott utgjort, eller haft en viss koppling till, en kriminell uppgörelse eller konflikt (jfr avsnitt 8.6.2). I stället måste regleringen ta sikte på sådana konkreta omständigheter som bör omfattas. För att svara mot problembilden avseende konflikter i den kriminella miljön bör bestämmelsen gälla allvarigare våldsanvändning och hot, eller jämställbart handlande, och reglera två slags situationer.

För det första bör den ta sikte på brottslighet som innefattar skjutningar eller sprängningar på gator, torg och liknande platser. Som utvecklats i det föregående är den allvarliga våldsbrottslighet som utövas på sådant sätt och på sådana platser utmärkande för kriminella uppgörelser. En reglering som tar sikte på dessa förhållanden träffar därför det aktuella slaget av konflikter. Vidare medför sådana gärningar typiskt sett allvarliga risker förutomstående. De bidrar även till allmän otrygghet i samhället.

För det andra bör bestämmelsen avse brottslighet som ingår i en konflikt där skjutningar eller sprängningar förekommer eller som riskerar att framkalla en sådan konflikt. Även om det har visat sig svårt att slå fast varför en så allvarlig brottsutveckling skett just i Sverige, är det tydligt att sådana skjutningar som förekommer i kriminella uppgörelser ofta är kopplade till andra fall av liknande vålds-

utövning. Som utvecklats i det föregående uppstår därför segdragna och mycket våldsamma konflikter som inte sällan utspelar sig i den offentliga miljön. Mönstret är inte lika tydligt för sprängningar. Sådana handlingar bör dock inte lämnas utanför en reglering. Huruvida skjutvapen eller sprängämnen används kan vara slumpmässigt eller bero på vilket medel som finns till hands. En reglering som tar sikte på dessa förhållanden träffar det beskrivna problemet och beaktar allvaret i den enskilda gärningen även utifrån dess konsekvenser på samhällsnivå.

Med denna avgränsning av bestämmelsen kan en relativt kraftigt förhöjd straffskärpning motiveras. Bakgrunden är som framkommit det grova våld som sker på gator och torg i samband med konflikter i den kriminella miljön, vilket ofta ingår i sammanhängande serier av våld. Men den tänkta regleringen är även motiverad med avseende på fall där den träffar individer utanför denna miljö, eftersom gärningar som faller inom tillämpningsområdet generellt förtjänar att åsättas ett väsentligt förhöjt straffvärde. I praktiken bör sådana fall dock vara mindre vanliga.

I det följande utvecklas våra överväganden avseende den tänkta bestämmelsens olika delar.

En inledande avgränsning till allvarigare brottslighet

För att avgränsa regleringen till de extra straffvärda gärningar som förknippas med uppgörelser i den kriminella miljön bör den föreslagna straffskärpningsgrunden främst avse brott som innefattar allvarigare hot eller våld. På så sätt lämnas mindre klandervärd brottslighet som inte motiverar en lika sträng reaktion utanför tillämpningsområdet. Detta kan uttryckas så att gärningen ska ha inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Uttrycket förekommer redan i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken och bör ha samma innebörd i detta sammanhang.

Det innebär att sådana brott ska omfattas där gärningen har bestått i eller innefattat uppsåtlig allvarigare våldsanvändning, uppsåtligt allvarigare hot, eller med sådant våld eller hot jämställbart handlande, som är direkt riktat mot en annan person. Också medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brottsformer av-

ses. Med allvarligt angrepp avses att brottets straffvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer.⁴⁷

Exempel på sådana angrepp av särskild relevans i sammanhanget är mord, dråp, grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människorov, rån och grovt rån men däremot inte förmögenhetsbrott som enbart inneburit angrepp på någons ekonomiska trygghet. Andra exempel med bäring på kriminella uppgörelser är allvarligare eller grova fall av olaga frihetsberövande, olaga tvång, olaga hot, utpressning och övergrepp i rättsak.

Brott som typiskt sett riktar sig mot en mer obestämd krets av människor och där det för straffansvar för fullbordat brott är tillräckligt med en fara för denna krets omfattas inte (detsamma gäller brott med det primära skyddsintresset att värna rikets styrelseskick och oberoende). Exempel på brott av dessa slag är mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse.⁴⁸

Sistnämnda brott är visserligen av central betydelse i sammanhanget, åtminstone när det sker genom sprängning. Eftersom den reglering vi föreslår avser våldsamma konflikter och ska ha en avsevärt straffskärpande effekt är det dock rimligt att denna brottstyp i sig utelämnas och att en tillämpning inte blir aktuell såvida gärningen inte riktats mot någon individ i form av t.ex. våld eller hot. Om någon skadas eller dödas genom allmänfarlig ödeläggelse eller om ett försök som syftar till en sådan effekt sker, kan det dömas för allmänfarlig ödeläggelse i brottskonkurrens med grov misshandel respektive mord eller försök till mord. Allmänfarlig ödeläggelse kan även ingå i allvarliga fall av hot och utpressning. I dessa fall är det alltså fråga om ett sådant allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person som kan aktualisera bestämmelsens tillämpning. I övriga fall beaktas den skada och fara som gärningen innebär för en obestämd krets av personer redan vid bedömningen av straffvärdet enligt den aktuella straffbestämmelsen som sådan.

⁴⁷ Prop. 2009/10:147 s. 41.

⁴⁸ Ibid.

Skjutningar och sprängningar på allmän plats m.m.

När det gäller den första situationen som ska regleras bör bestämmelsen alltså ta sikte på att en synnerligen sträng syn ska gälla för brottslighet som innefattar skjutningar eller sprängningar på platser där allmänheten har fritt tillträde eller det annars är vanligt att många människor förekommer. En liknande reglering förekommer i dansk rätt (se avsnitt 5.2.1).

Också annan våldsanvändning än genom skjutningar och sprängningar kan givetvis vara mycket allvarlig. Likaså kan våld på andra platser vara mycket klandervärt. Regleringen bör dock begränsas dels till sådana företeelser som tydligast omfattas av problembilden, dels är sådana att en kraftigare straffskärpning framstår som motiverad i enlighet med vad vi tidigare anfört. Därför bör endast brottslighet som innefattar skjutningar eller sprängningar och som begås på vissa platser inkluderas i tillämpningsområdet i denna del.

Vad gäller skjutningar kan dessa fångas upp genom en hänvisning till begreppet skjutvapen. Innebörden av detta bör vara detsamma som i 1 kap. 2 § vapenlagen (1996:67). Förekomsten av sprängningar kan av systematiska skäl knytas till begreppet sprängämne, som redan förekommer i kvalifikationsgrunderna för flera grova brott i brottsbalken (bl.a. de grova formerna av olaga tvång, olaga hot och utpressning, se avsnitt 8.5.3). Detta uttryck bör ges samma betydelse i nuvarande sammanhang. Således bör t.ex. handgranater och andra föremål som innehåller sprängämnen omfattas i enlighet med tidigare förarbetsuttalanden.⁴⁹ Eftersom det som brukar avses med begreppet sprängningar även kan utföras genom något som i egentlig mening inte är att betrakta som ett sprängämne (t.ex. kraftig pyroteknik), bör det av bestämmelsen framgå att även likvärdiga ämnen omfattas. Som utgångspunkt bör i vart fall explosiva varor enligt 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor träffas av denna formulering.

I fråga om både skjutvapen och sprängämnen m.m. bör det vidare krävas ett faktiskt bruk. Det kan markeras genom ett krav på att det ska vara fråga om en användning av sådana medel. Härmed bör avses att skjutvapnet avlossats eller sprängämnet exploderat eller att gärningspersonen försökt avlossa skjutvapnet eller bringa sprängämnet till explosion. Att skjutvapen eller sprängämne på annat sätt före-

⁴⁹ Jfr prop. 2015/16:113 s. 83.

kommer vid ett brott, t.ex. genom att visas upp eller omnämnas för att hota eller förstärka ett hot bör dock inte omfattas. Sådana omständigheter träffas redan av kvalifikationsgrunderna för flera grova brott som är relevanta i sammanhanget och bör därför inte inkluderas i den föreslagna bestämmelsen (se avsnitt 8.5.3). Även rena innehav av skjutvapen och sprängämnen bör hållas utanför. Den förhöjda fara som vissa innehav typiskt innebär, t.ex. inom den kriminella miljön eller på allmän plats m.m., kan redan beaktas enligt gällande straffbestämmelser i 9 kap. 1 a § vapenlagen och 29 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor och bör inte regleras också i förevarande sammanhang.⁵⁰

Även när det gäller de platser som ska omfattas bör ett till viss del begränsande synsätt anläggas. Det kan i och för sig anmärkas att användningen av skjutvapen och sprängämnen är högst klandervärd var gärningen än begås. Problematiken avseende skjutningar och sprängningar är dock som mest påtaglig, bl.a. ur allmän trygghetssynpunkt och med beaktande av riskerna för tredje man, när det handlar om händelser på gator, torg och andra välbesökta platser. Regleringen bör därför ta sikte på just sådana ställen och kan lämpligen utformas med ledning i den gränsdragning som gjorts i 9 kap. 1 a § 1 vapenlagen. Det vill säga avse användning av vapen eller sprängämne m.m. vid gärningar som begås på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, vilka begrepp utvecklas i författningskommentaren (se avsnitt 16.2).

Genom kravet på att gärningen ska ha begåtts på en viss plats omfattas brott där en användning av skjutvapen eller sprängämnen m.m. har skett på en sådan plats som anges i bestämmelsen. Också en skjutning från en sådan plats mot någon på ett annat ställe omfattas. Likaså inryms en skjutning från något annat ställe mot en person på en sådan plats som anges i bestämmelsen – även när endast effekten av ett brott inträffar på allmän plats kan det anses vara begånget där. Den som skjuter någon eller kastar en handgranat mot denne omfattas alltså, vare sig det sker på, från eller mot t.ex. ett torg. På samma sätt får brott anses bli omfattade om de utförts från, i eller mot fordon på sådana platser. Någon särskild reglering avseende fordon bör därför inte behövas jfr regleringen avseende innehav i 9 kap. 1 a § vapenlagen).

⁵⁰ Jfr bl.a. prop. 2013/14:226 Skärpningar i vapenlagstiftningen s. 40 f. och prop. 2019/20:200 En strängare syn på hantering av vapen och explosiva varor s. 34.

Avslutningsvis kan det tilläggas att det inledande kravet på att det ska vara fråga om ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person får till följd att oaktsam användning av skjutvapen på sådana platser som ska omfattas, som när en jägare av oaktsamhet avfyrar ett vapen på en gata, exkluderas. Detsamma gäller polisens användning av skjutvapen i tjänsten när det sker på ett oaktsamt sätt som kan medföra att ansvar för tjänstefel kan komma ifråga. Även mindre allvarliga brott som inbegriper användning av pyroteknik (t.ex. fyrverkerier) med begränsad kraft bör anses falla utanför, i den mån gärningen inte når upp till den gräns som krävs för ett anses som ett sådant allvarligt angrepp. Om kraftigare pyroteknik utan ett legalt användningsområde, såsom s.k. bangers, används vid våld eller hot bör dock bedömningen kunna bli en annan.

Vid tillämpningen bör det vara någorlunda enkelt att konstatera huruvida skjutvapen eller sprängämne använts vid gärningen på sätt som avses med bestämmelsen. Likaså bör rekvisitet avseende vilka platser som omfattas inte vara förenat med några gränsdragnings-svårigheter.

Brottslighet som har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt som innefattar skjutningar och sprängningar

När det gäller den andra situationen som ska regleras bör även denna ta sikte på sådana kvalificerade förhållanden som utgör problem-bilden. Även här bör alltså användningen av skjutvapen eller spräng-ämnen vara central och med användning bör avses samma sak som beskrivits i det föregående. Det bör dock inte krävas att skjutvapen eller sprängämnen använts vid just det brott som ska träffas av straff-skärpningen. Även om t.ex. en skjutning ofta besvaras med en ny skjutning, är det lämpligare att utforma bestämmelsen så att den avser gärningar som antingen utgör en reaktion eller ett svar på en tidigare skjutning eller sprängning, eller riskerar att framkalla just sådana våldshandlingar. Skjutningar och sprängningar kan nämligen besvaras med våldshandlingar av ett annat slag och sådant våld kan i sig besvaras med skjutningar och sprängningar. Även i detta hän-seende har ledning sökts i den danska straffrättsliga regleringen (se avsnitt 5.2.1). I normalfallet bör det dock ofta bli fråga om ett an-grepp med t.ex. skjutvapen som besvaras med eller framkallar ett motsvarande angrepp.

Detta kan lämpligen uttryckas så att gärningen antingen ska ha bakgrund i eller vara ägnad att framkalla en konflikt där skjutvapen eller sprängämnen förekommer. I sistnämnda avseende, som alltså är framåtsyftande, bör det räcka att gärningen objektivt har varit av sådant slag att den typiskt sett riskerar att framkalla en konflikt som inbegriper användning av skjutvapen eller sprängämnen. Härvid får det sammanhang i vilket brottet utövats beaktas men någon konkret fara bör alltså inte krävas. Annars skulle kraven för en praktisk tillämpning riskera att bli för högt ställda. Att gärningen ska ha bakgrund i en sådan konflikt som avses bör innebära att en eller flera skjutningar eller sprängningar tidigare förekommit inom ramen för denna. Några övriga krav bör dock inte uppställas och det ska därför inte vara en förutsättning för bestämmelsens tillämpning att det t.ex. är fråga om omedelbar vedergällning eller att gärningen skett i ett visst syfte. Även reaktioner som kommer senare men som kan kopplas till en händelse längre bak i tiden bör omfattas (se vidare nedan avseende tillämpningen av dessa rekvisit).

En användning av ordet konflikt ger enligt oss en bättre bild av vad som avses än begreppet uppgörelse. Med begreppet konflikt avses dock inte i sig ställas upp några särskilda krav vad gäller intensitet, omfattning, varaktighet, ändamål etc. En konflikt bör alltså kunna bestå i meningsskiljaktigheter, bråk etc. av olika slag och handla om vad som helst. Alltifrån personliga oförrätter och föreställningar om heder i den kriminella miljön, till mer instrumentell konkurrens om drogmarknaden avses.

Sådana konflikter som präglar problembilden och som bör omfattas av regleringen utspelar sig oftast mellan olika grupper, vilket bör återspeglas i bestämmelsen. Även individbaserade konflikter kan visserligen förekomma i den kriminella miljön (se avsnitt 3.3.3). Enligt vår bedömning är det dock i första hand när de inblandade har en koppling till andra personer som är beredda att ta till våld som problematiken är särskilt tydlig. Det är särskilt i sådana fall som allvarliga våldsspiraler kan uppstå.

För bestämmelsens tillämpning bör det därför krävas att det är fråga om en konflikt mellan grupper av personer, vilket bör innebära att det finns minst två personer på varje sida. Denna ordning omfattar även sådana interna konflikter där det i en större grupp uppstår två falanger som är i konflikt med varandra. Det bör däremot inte krävas att konflikten utspelar sig mellan just kriminella nätverk. Ett

sådant krav skulle tydligt riskera att bli förenat med tillämpnings-svårigheter (se även avsnitt 8.6.2) och de situationer som vi föreslår ska regleras är allvarliga oavsett vilka sorts grupper det är fråga om. I praktiken kan det dock förutses att bestämmelsen kommer att träffa just kriminella nätverk, då det är i denna miljö den sorts samman-kopplade våldsdåd som avses förekommer. Det bör inte heller krävas att den som utfört eller annars medverkat till brottet har en viss grupp-tillhörighet. Även gärningar utförda av någon utomstående för en grupps räkning behöver kunna omfattas för att bestämmelsen ska svara mot problembilden. När det gäller grupprekvisitet kan det avslutningsvis konstateras att förutsättningen att det ska vara fråga om en konflikt som innefattar användning av skjutvapen eller spräng-ämnen m.m. inte ska medföra att sådana skjutningar och sprängningar behöver ske från ömse håll. Även om så ofta torde vara fallet bör det räcka att tillämpningsområdet omfattar grupper som utövar vålds-handlingar mot varandra, men där endast en av sidorna står för användningen av skjutvapen eller sprängämnen (se även vad som sagts ovan i denna fråga).

En annan sak är att frågor om tillhörighet till ett kriminellt nät-verk m.m. kan spela en roll ur bevissynpunkt, vilket leder oss vidare till vissa frågor om bestämmelsens praktiska tillämpning. Här blir bedömningen något mer komplex än i den föregående situationen (se vad som anförts ovan under rubriken Skjutningar och spräng-ningar på allmän plats m.m.) eftersom det inte är fråga om omstän-digheter som i lika hög grad är enkelt, och objektivt, konstaterbara. Eftersom olika sorters konfliktsituationer där skjutvapen eller spräng-ämnen har använts, eller kan komma att användas, kan förekomma får det till viss del överlämnas till rättstillämpningen att avgöra vilken utredning som ska krävas för att rekvisiten ska anses uppfyllda. Huruvida en gärning haft bakgrund i eller varit ägnad att framkalla en sådan konflikt som avses får enligt vår bedömning avgöras utifrån vad som är känt om det sammanhang i vilket brottet förekommit. Det kan bli relevant att beakta faktorer såsom gärningspersonens och brottsoffrets tidigare brottslighet, deras anknytning till krimi-nella nätverk eller tillhörighet till den kriminella miljön, samt till-gång till skjutvapen eller sprängämnen m.m. Även om det kan för-utses att den föreslagna bestämmelsen i denna del i någon mån kan bli svårare att tillämpa än andra straffskärpningsgrunder bedömer vi att det finns goda möjligheter att genom spanings- och underrät-

telseuppgifter m.m. lägga fram relevant bevisning som styrker att rekvisiten är uppfyllda. I sammanhanget kan också tilläggas att den danska regleringen, som till stora delar är lik den vi föreslår, har fått ett praktiskt genomslag (se avsnitt 5.2.1). Några tungt vägande skäl att ur den nu behandlade synvinkeln avstå från att lägga fram förslaget föreligger alltså inte enligt vår bedömning.

Som exempel på när ett brott har bakgrund i en sådan konflikt som avses i bestämmelsen kan nämnas situationen att en eller flera individer i ett kriminellt nätverk blivit utsatta för en skjutning eller sprängning och svarar på samma sätt, alternativt riktar annat grovt våld mot eller t.ex. utpressar någon med anknytning till den andra gruppen med anledning av det tidigare våldsdådet. En gärning kan i sin tur vara ägnad att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen används om någon ur en grupp angriper en konkurrerande sammanslutning vars medlemmar har tillgång till vapen eller sprängämnen eller har en historik av skjutningar och sprängningar. Varje angrepp mot en grupp av sistnämnda slag kan dock inte anses vara ägnat att framkalla en sådan konflikt. Bestämmelsen bör således inte tillämpas på ett sätt som i praktiken skulle ge ett allmänt skydd för våldsamma kriminella nätverk mot att utsättas för brott, av den anledningen att de kan tänkas svara med skjutvapenvåld. Om t.ex. en person utanför den kriminella miljön råkar hamna i bråk med någon ur ett kriminellt nätverk som kan kopplas till skjutningar och sprängningar, och därvid misshandlar honom eller henne, bör situationen i regel inte omfattas, även om det finns en risk för att någon ur nätverket svarar med skjutvapenvåld. Detta följer redan av att gärningen inte kan anses vara ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer.

I subjektivt hänseende bör krävas uppsåt i förhållande till bestämmelsens objektiva rekvisit. Så kallat likgiltighetsuppsåt bör vara tillräckligt. Beträffande kravet på att gärningen ska vara ägnad att framkalla en sådan konflikt som avses ska det subjektiva rekvisitet anses vara uppfyllt när gärningspersonen har haft kännedom om de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, är ägnade att medföra detta. Det bör i denna del alltså inte krävas att brottet företagits med ett syfte att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen m.m. används. Inte heller för brott som har bakgrund i en sådan konflikt bör det krävas att gärningen skett med särskild avsikt,

t.ex. att hämnas, så länge som ett objektivet samband finns och gärningspersonen har kännedom om detta.

Bestämmelsens utformning i sammanfattning

Utifrån övervägandena ovan föreslås en ny 2 a § införas i 29 kap. brottsbalken. I denna bör föreskrivas att det, utöver vad som anges i 2, vid bedömningen av straffvärdet ska anses som synnerligen försvårande om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och 1) innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat likvärdigt ämne och begåtts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, 2) haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sådana ämnen som avses i 1 använts, eller 3) varit ägnad att framkalla en konflikt av sådant slag som avses i 2.

Hur stor påverkan på straffvärdet bör bestämmelsen ha?

En annan fråga, som inte är helt lättbesvarad, är hur stort påslag som bör göras i de fall där straffvärdebedömningen görs med tillämpning av den föreslagna bestämmelsen. Den danska reglering som delvis tjänar som förebild till vårt förslag innebär att det förutsätts att straffet fördubblas (se avsnitt 5.2.1).

Som framgått ovan är vår avsikt att bestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken ska medföra en kraftigare straffskärpning än vad som följer av den befintliga regleringen i 2 § i samma kapitel, vilket åskådliggörs genom att uttrycket synnerligen försvårande används. I detta ligger att straffskärpningen bör vara jämförelsevis betydande.

En lösning skulle kunna vara att ta fram en reglering som uttryckligen anger att straffet ska höjas med en viss kvotdel eller procent när en tillämpning är aktuell. En sådan reglering direkt i paragrafen skulle dock vara främmande i förhållande till brottsbalkens nuvarande systematik och utesluta att det går att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se även avsnitt 7.5). Under alla förhållanden framstår det inte som lämpligt med en sådan mekanisk tillämpning, bl.a. eftersom de försvårande omständigheter som omfattas av bestämmelsen kan föreligga med olika styrka i olika fall.

Bestämmelsen kan träffa skeenden av varierande slag vilka i olika grad kan korrespondera mot bestämmelsens bakomliggande syfte. Vidare bör det enligt vår bedömning inte uteslutas att det ska kunna bli fråga om en procentuellt sett högre straffskärpning vid lägre straffnivåer än vid högre. Det framstår inte som orimligt att straffet för den som har gjort sig skyldig till ett brott med ett något lägre straffvärde ibland skärps så att det närmar sig det dubbla. Att på motsvarande sätt döma ut ett dubbelt så långt straff framstår däremot inte som proportionerligt när det gäller brottslighet på de riktigt höga straffnivåerna.

Att ett på förhand bestämt påslag ska ske framstår sammantaget inte som en framkomlig väg ur ett svenskt perspektiv, vare sig det sker direkt i lagtext eller genom anvisningar i förarbetena. I stället får det, som vid övriga straffvärdebedömningar, bli fråga om ett ställningstagande i det enskilda fallet till hur allvarligt det specifika brottet är.

8.6.5 Det bör vara möjligt att tillämpa en förhöjd straffskala när någon döms enligt 29 kap. 2 a § brottsbalken

Förslag: För den som döms till fängelse enligt 29 kap. 2 a § brottsbalken bör det enligt en ny 3 a § i 26 kap. i samma balk få dömas till fängelse på viss tid som överstiger den tillämpliga straffskalan för brottet, men inte överstiga 18 år.

Eftersom syftet med den i föregående avsnitt föreslagna straffskärpningsbestämmelsen är att åstadkomma en kraftig straffskärpning infinner sig frågan om regleringen ska medföra en möjlighet att överskrida straffskalan för det brott som är aktuellt, vilket inte är möjligt när 29 kap. 2 § brottsbalken tillämpas.

Om den nya regleringen ska ha någon betydelse för sådana allvarliga brott vilka redan befinner sig i den övre delen av en straffskala måste svaret på den frågan bli jakande. Att medge ett överskridande av straffskalan ger dessutom en tydlig signal om den förhöjda straffskärpningseffekt som är avsedd i jämförelse med befintliga straffskärpningsgrunder. Vi är medvetna om att en sådan lösning utgör ett väsentligt avsteg från den nuvarande ordningen. Åtgärden framstår dock som motiverad i detta fall utifrån den mycket allvarliga pro-

blembild som vi har redovisat vad gäller skjutningar och sprängningar (se avsnitt 8.6.4).

Den nuvarande regleringen i 26 kap. brottsbalken innebär att det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut är fängelse i 18 år. Längre straff än 10 år kan enligt 26 kap. 1 § brottsbalken dömas ut antingen om fängelse på livstid är föreskrivet för brottet eller om det är fråga om flerfaldig brottslighet eller återfall i brott. Enligt 26 kap. 2 § brottsbalken är det vid vissa fall av flerfaldig brottslighet möjligt att med fyra år överskrida det svåraste tidsbestämda straff som kan följa för något av brotten. Av 26 kap. 3 § brottsbalken framgår att det vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet är möjligt att gå utöver det högsta straffet som kan följa på brottet med högst fyra år eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Det medges inte i något av fallen att straffet bestäms till över 18 års fängelse. För att kunna göra det krävs att livstids fängelse ingår i straffskalan (se även avsnitt 6.3.2).

Enligt vår bedömning är det rimligt att det ska finnas utrymme för ett överskridande av den tillämpliga straffskalan för brottet med fyra år också när mycket allvarlig brottslighet träffas av den nya straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken. Exempelvis där det maximistraff som anges i straffbestämmelsen är fängelse i åtta år eller mer. En ändring med detta syfte bör därför göras avseende 26 kap. brottsbalken. Detta kan lämpligen ske genom införandet av en ny 3 a § i kapitlet. Vid mindre allvarlig brottslighet bör utrymmet för överskridande av proportionalitetsskäl begränsas till ett lägre antal år.

Bestämmelsen bör kunna tillämpas även vid flerfaldig brottslighet eller återfall. Den straffskala som ska kunna överskridas bör därför vara den som i förekommande fall följer av en tillämpning av 26 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. Detta bör dock inte medföra att den högsta gränsen för tidsbestämda fängelsestraff bör förflyttas uppåt med ytterligare fyra år, dvs. från högst 18 till 22 år. En sådan ändring skulle bl.a. påverka relationen mellan tidsbestämda straff och livstidsstraffet. Det senare får sitt faktiska innehåll genom tillämpning av lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid. En förändring av detta regelverk skulle kräva omfattande överväganden som inte ryms inom ramen för vårt uppdrag. En sådan förskjutning framstår inte heller som nödvändig eftersom det även vid flerfaldig brottslighet och återfall i praktiken i de allra flesta fall bör finnas ett

utrymme kvar upp till fängelse i 18 år att ta i anspråk vid straffmätningen (vilket gäller också med beaktande av den skärpta återfallsreglering som behandlas i kap. 11). Dessutom kan det förutses att det kommer vara ovanligt med en samtidig tillämpning av bestämmelserna i 26 kap. 2 §, 3 § och den föreslagna 3 a § brottsbalken. Att ett brott har begåtts för vilket de nya bestämmelserna i 26 och 29 kap. brottsbalken ska tillämpas behöver inte innebära att den tilltalade även gjort sig skyldig till andra brott eller återfallit.

Sammanfattningsvis bör det i en ny 3 a § i 26 kap. brottsbalken föreskrivas att för den som döms till fängelse med tillämpning av 29 kap. 2 a § får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger den tillämpliga straffskalan, i förekommande fall enligt 2 och 3 §§, men inte överstiga 18 år. Denna straffskala bör dock inte få överskridas med mer än 1) ett år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är kortare än fängelse i fyra år, 2) två år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller längre men kortare än fängelse i åtta år, 3) fyra år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i åtta år eller längre.

Införandet av en sådan bestämmelse medför att en hänvisning till 26 kap. 3 a § brottsbalken behöver göras i 1 § i samma kapitel.

9 Unga som involveras i kriminalitet

9.1 Inledning

I detta kapitel behandlas vårt uppdrag avseende en skärpt straffrättslig reglering mot att involvera unga i brottslighet. Kapitlet knyter an till vår redogörelse avseende denna problematik i avsnitt 3.5. I det följande behandlas först gällande rätt på området (avsnitt 9.2). Sedan följer våra bedömningar och förslag avseende inriktningen och utformningen av en strängare reglering (avsnitt 9.3).

9.2 Den nuvarande ordningen

9.2.1 Bakgrund

I det följande behandlas några straffrättsliga bestämmelser som knyter an till frågor om involverandet av unga i kriminalitet. Vår avsikt är inte att redogöra för samtliga bestämmelser som kan aktualiseras, utan att översiktligt gå igenom vissa frågor som är av särskild relevans i sammanhanget. Utgångspunkter av straffteoretisk natur och mer allmänt hållna skäl för och emot straffskärpningar har redovisats i kap. 6.

9.2.2 Straffansvar för brott begångna av eller tillsammans med unga

Åldern för straffmyndighet är 15 år. För brott som någon begått innan han eller hon uppnått denna ålder får således inte dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottsbalken). Med andra ord anses barn under 15 år visserligen kunna begå brott, men de är inte straffbara.¹

Det innebär att den som själv är i straffbar ålder kan dömas för att ha t.ex. anstiftat eller sökt anstifta (stämpling) någon som är under denna ålder att begå brott. Detsamma gäller för en person i straffbar ålder som i egenskap av gärningsperson eller medhjälpare är involverad i brott tillsammans med någon som ännu inte fyllt 15 år. Likaså kan straffansvar föreligga om någon med uppsåt att främja brott gör sig skyldig till förberedelse av brott avsett att utföras av en sådan minderårig eller underlåter att avslöja eller förhindra ett sådant brott enligt de bestämmelserna som gäller i vissa särskilda fall (23 kap. 2, 4 och 6 §§ brottsbalken).²

När det gäller påföljd för brott har unga lagöverträdare sedan länge särbehandlats. Detta gäller särskilt åldersgruppen 15–17 år, men också lagöverträdare i åldern 18–20 år. Särbehandlingen görs både vid straffmätningen och i fråga om val av påföljd. Denna reglering, och de förslag på området som nyligen har lagts fram, har behandlats i kap. 4 och 6 (se bl.a. avsnitt 4.2.10, 4.3.1, 6.4.6 och 6.4.7).

9.2.3 Den särskilda straffskärpningsgrunden avseende missbruk av ungdom

I 29 kap. 2 § 5 brottsbalken finns en särskild straffskärpningsgrund som avser att den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning (se avsnitt 6.4.3 och 8.2.2 avseende de övriga punkterna i bestämmelsen). Som exempel på när bestämmelsen kan tillämpas har nämnts att någon utnyttjar sitt barns ungdom eller beroendeställning till att förmå barnet att medverka vid brott eller att någons narkotikamissbruk utnyttjas till att förmå denne att delta i narkotikabrottslighet.³

¹ Se t.ex. Jareborg (2001), Allmän kriminalrätt, s. 37.

² Bäcklund m.fl., Brottsbalken, en kommentar (version 17, Juno), kommentaren till 23 kap. 4 § brottsbalken.

³ Prop. 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m.m. (straffmätning och påföljdsval m.m.) s. 83.

Tidigare krävdes att gärningspersonen använt *allvarligt* tvång, svek eller missbruk av sådant slag som avses för att punkten skulle vara tillämplig. Detta krav slopades 2010 och punkten korresponderar sedan dess med strafflindringsregeln i 23 kap. 5 § brottsbalken.⁴ Enligt denna bestämmelse kan någon som har förmåtts att medverka genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning, få straffnedsättning under straffskalans straffminimum eller i ringa fall gå fri från ansvar.

9.2.4 Utnyttjande av unga i brottslighet

Straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering omfattar båda exploatering av personer i bl.a. tvångsarbete (4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken). Med tvångsarbete avses i bestämmelserna varje arbete eller tjänst som med hot om något slags straff krävs av en person och som han eller hon inte frivilligt har erbjudit sig att utföra. Alla slags arbeten eller tjänster omfattas, utan begränsning till anställningsförhållanden eller legala arbeten.⁵

Straffansvaret för människohandel, men inte människoexploatering, omfattar även gärningar som syftar till att någon ska exploateras för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Med detta avses enligt förarbetena någon form av åtgärd som offret ska utföra eller underkasta sig. Med nödläge avses situationer där offret är förhindrat att fritt bestämma över sina göranden och låtanden. Gemensamt för dessa situationer som innebär nödläge är att offret befinner sig i en verkligt svår situation som inte är helt tillfällig eller övergående. Ett exempel på verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte är när en person – utan att det är fråga om tvångsarbete – förmås arbeta under synnerligen svåra förhållanden till en mycket låg lön. Andra exempel enligt förarbetena är när en person förmås att tigga eller stjäla.⁶

Beträffande brottsoffer som inte har fyllt 18 år innehåller bestämmelserna en särskild reglering som medför att något sådant otillbörligt medel (olaga tvång m.m.), som annars måste föreligga för ansvar, inte behöver ha förekommit. Detta gäller även om den som begår en

⁴ Prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 43.

⁵ Se t.ex. prop. 2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering s. 60.

⁶ Prop. 2009/10:152 Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel s. 60.

gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att brottsoffret inte fyllt 18 år.

Ett utnyttjande av både unga och vuxna i brottslig verksamhet kan alltså omfattas av straffansvaret för människohandel under förutsättning att den s.k. handelsåtgärd det är fråga om syftar till en exploatering i verksamhet i en situation som utgör nödläge för brottsoffret.⁷ Straffbestämmelsen om människoexploatering kan å sin sida möjligen omfatta exploatering inom ramen för brottslig verksamhet om det är fråga om tvångsarbete. Lagstiftaren har dock gjort ett medvetet ställningstagande att inte ange brottslighet som en av de former av utnyttjande som ska omfattas av straffansvaret, till skillnad från just tvångsarbete men även arbete under uppenbart orimliga villkor och tiggeri (se vidare avsnitt 9.3.3).⁸

Utnyttjande av unga i brottslighet kan om det sker under påverkan av våld eller hot även vara straffbart som olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken).⁹

9.2.5 Föräldrars m.fl. skyldighet att förhindra brott

Utöver skyldigheten att i vissa fall avslöja brott och att förhindra brott i sammanslutningar (se avsnitt 8.2.4) föreskrivs det i 23 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken straffansvar för föräldrar och vissa andra att förhindra brott. För underlåtenhet att förhindra brott döms således en förälder eller annan uppfostrare eller förmyndare –

⁷ I ett nyligen meddelat avgörande avseende bl.a. människohandel stod en person åtalad för att ha rekryterat två underåriga personer i syfte att exploatera dem i narkotikaförsäljning. Åklagaren hade gjort gällande att ett nödläge bestått i att målsägandena befunnit sig i en kriminell, våldsam och socialt nedbrytande miljö som riskerade att allvarligt skada deras hälsa och utveckling. Tingsrätten godtog att en sådan situation i och för sig skulle kunna innebära ett nödläge i lagens bemärkelse, men fann inte att utredningen i målet gav stöd för att målsägandena befunnit sig under sådana omständigheter som inneburit att de varit förhindrade att bestämma själva över sitt agerande eller sin situation. Inte heller i övrigt ansågs det ha presenterats sådan utredning som visat att de befunnit sig i en sådan verkligt svår situation som inneburit nödläge för dem, eller för den delen att den tilltalade hade rekryterat de båda ungdomarna. Åtalet ogillades därför i denna del. Se Södertörns ringsrätts dom den 3 februari 2021 i mål nr B 1794-20. Hovrätten fastställde därefter domen i denna del. Se Svea hovrätts dom den 29 juni 2021 i mål nr B 2206-21.

⁸ Prop. 2017/18:123 s. 41.

⁹ Här kan en annan underinstansdom nämnas, i vilken en man dömdes till ett års fängelse för bl.a. grovt olaga tvång bestående i att genom hot och våld ha tvingat en 13-årig pojke att sälja narkotika. Brottet bedömdes som grovt med beaktande av att den tilltalade under en längre tid förmått en minderårig att begå allvarlig brottslighet, varvid det även påpekades att gärningen inte bara skett med hot om våld utan även brukande av fysiskt våld. Se Malmö tingsrätts dom den 10 februari 2021 i mål nr B 9226-19. Tingsrättens dom har överklagats men målet hade ännu inte avgjorts i hovrätten när detta betänkande färdigställdes.

dvs. personer i s.k. garantställning – som underlåter att hindra den som står under hans eller hennes vård eller lydnad från att begå brott.

För straffbarhet krävs alltså att barnet stått under uppfostrarens vård eller lydnad. Med uttrycket avses ett sådant faktiskt förhållande mellan uppfostrare och underårig som bör medföra förpliktelse för den förre att öva tillsyn över den senare. Utöver adoptiv- och fosterföräldrar kan även t.ex. en lärare under vissa förhållanden vara att anse som uppfostrare. Förmyndare har särskilt nämnts i bestämmelsen eftersom en förmyndare kan ha vård om ett barn utan att vara uppfostrare.¹⁰

Bestämmelsen tolkas så att underlåtenheten ska ha varit en nödvändig förutsättning för att brottet kommit till stånd. Alltså att barnets brott inte skulle ha inträffat om den underlåtna handlingen hade företagits, eller i vart fall att det varit i hög grad sannolikt att brottet inte skulle ha kommit till stånd om föräldern etc. hade handlat som han eller hon borde. Den underlåtna handlingen ska naturligtvis ha varit möjlig att vidta för den underlåtande.¹¹

Till skillnad från de andra ansvarsformerna i 23 kap. 6 § brottsbalken gäller detta alla sorters brott, dvs. även lindriga brott. Tillämpningen är alltså inte begränsad till de fall där det finns ett särskilt stadgande om detta i brottsbalken eller specialstraffrätten. På grund av att straff enligt bestämmelsen ska utmätas i enlighet med vad som är stadgat för den som endast i mindre mån medverkat till brottet (23 kap. 5 § brottsbalken), bör ansvar som regel dock inte komma ifråga för underlåtenhet att förhindra mindre allvarliga brott som barnet begår. Gärningen kan i sådana fall ofta bedömas som ringa och därmed vara ansvarsfri.¹²

En förutsättning för ansvar är att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar och att brottet kan förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan. Dessutom krävs det att brottet kan förhindras utan anmälan till myndighet. Lagstiftaren kräver alltså inte att föräldrar m.fl. polisanmäler sitt barn (23 kap. 6 § fjärde stycket brottsbalken).

¹⁰ Bäcklund m.fl., kommentaren till 23 kap. 6 § brottsbalken.

¹¹ Ibid.

¹² SOU 2014:63 Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. s. 160.

9.3 En skärpt straffrättslig reaktion mot att involvera unga i kriminalitet

9.3.1 Inledning

I det följande redogör vi för våra överväganden och förslag om en skärpt straffrättslig lagstiftning mot involverandet av unga i kriminalitet. Enligt våra direktiv finns det bl.a. skäl att överväga om den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 5 brottsbalken, som behandlats ovan, är ändamålsenligt utformad. Samtidigt står det enligt direktiven oss fritt att överväga och föreslå andra ändringar i det straffrättsliga regelverket som innebär en skärpt straffrättslig reaktion mot dem som involverar unga personer i kriminalitet, t.ex. en särskild straffbestämmelse som tar sikte på den problematik som identifierats eller förändringar hänförliga till de osjälvständiga brottsformerna.

9.3.2 Straffansvaret för att utnyttja och involvera unga i brottslighet bör skärpas

Bedömning: Det finns behov av en skärpt straffrättslig reglering avseende situationer när unga utnyttjas i kriminalitet och när de på andra sätt involveras i brottslig verksamhet.

Problembild

Eftersom vårt uppdrag avser brottslighet i kriminella nätverk tar vårt arbete beträffande unga som involveras i kriminalitet främst sikte på sådan brottslighet. De övergripande skäl för en strängare straffrättslig reglering som har framförts i avsnitt 7.3 är således av relevans även för de åtgärder som presenteras här.

Som framgått i avsnitt 3.5 finns det en risk för att unga gradvis dras in löst sammansatta kriminella nätverk. Ofta behöver det inte vara fråga om någon formell medlemsrekrytering till en kriminell organisation eller någon mer aktiv rekrytering överhuvudtaget. I stället kan processen bestå av en kombination av dels olika riskfaktorer hos den unge, dels närhet till kriminalitet i det egna bostadsområdet och i form av vänner, anhöriga och andra förebilder som är kriminella. När ungdomarna väl har involverats i sådana sammanhang kan de på olika sätt

pressas att delta i brottslig verksamhet. Unga används för att utföra riskfyllda uppdrag såsom att delta i gatuförsäljning av narkotika, transportera vapen men även för att begå grova våldsbrott. Äldre kriminella drar inte sällan fördelar av att unga gärningspersoner, beroende på ålder, antingen kan gå helt straffria eller åtnjuta s.k. ungdomsreduktion och kan påverkas till eller är beredda att begå brott.

Dessa förhållanden riskerar att leda till en återväxt av kriminella och till en ny generation av unga som fostrats in i allvarlig brottslighet. Detta är negativt på samhällsnivå men drabbar även enskilda, som inte sällan är andra ungdomar, genom de brott som begås av personer som på detta sätt dragits in i kriminalitet. Också för de unga som utför brotten uppstår negativa konsekvenser. Att tidigt involveras i kriminalitet kan medföra en rad ogynnsamma följder för framtiden. Bland annat kan inträdet till studier och arbetsliv försvåras för den som dömts för brott. I värsta fall kan kopplingar till ett kriminellt nätverk medföra att liv, hälsa och trygghet äventyras för den unge. Slutligen bör framhållas den hänsynslöshet som ligger i att äldre kriminella aktörer utnyttjar yngre för att begå brott. Härigenom kan de äldre kriminella ofta undvika risker för egen del, dra nytta av systemet med reduktion av straffen för unga lagöverträdare samt få inkomster som bygger på att unga är delaktiga i brottslig verksamhet.

Brottsligheten hos ungdomar som grupp

Ungdomar som grupp begår brott i förhållandevis stor utsträckning. De är överrepresenterade i statistik över misstänkta och när det gäller antal lagföringar. Under 2020 utgjorde besluten avseende lagföringar mot lagöverträdare i åldersgruppen 15–20 år 20 procent av samtliga lagföringsbeslut, trots att denna åldersgrupp endast utgör 8 procent av den straffmyndiga befolkningen. Sett över en tioårsperiod har antalet lagföringsbeslut dock minskat såväl för åldersgruppen 15–17 år som för åldersgruppen 18–20 år, vilket är viktigt att framhålla. Samtidigt förekommer det att unga begår allvarliga brott som kan förknippas med kriminella nätverk, även om det inte går att säga hur stor andel av brotten som har en sådan bakgrund. Under 2020 och 2019 (sistnämnda år redovisas inom parentes) meddelades det för åldersgruppen 15–17 år bl.a. 9 (14) lagföringsbeslut

för mord, 2 (1) för dråp, 50 (27) för grov misshandel, 6 (6) för människorov, 249 (205) för rån, 1 (9) för grovt rån, 2 (1) för grov utpressning, 7 (8) för grovt narkotikabrott, 2 (1) för grov narkotikasmuggling och 6 (7) för grovt vapenbrott (redogörelsen avser huvudbrott). Som framgått av den allmänna problembild som beskrivits finns det även indikationer på att våldet i den kriminella miljön blivit grövre och utövas av allt yngre gärningspersoner (se avsnitt 3.2 och 3.5.4).

Det finns ett behov av skärpt lagstiftning

Mot denna bakgrund talar starka skäl för att den straffrättsliga regleringen mot involverandet av unga i kriminalitet bör skärpas. Detta gäller oavsett om ungdomsbrottsligheten generellt ökar eller minskar och även om det inte går att kvantifiera i exakta siffror hur många unga som involveras i de kriminella nätverkens brottslighet. Trots att sådan statistik saknas finns enligt vår mening tydliga belägg för att unga i dag i större utsträckning än tidigare dras in och utnyttjas i verksamhet som bedrivs av kriminella nätverk. Vad som är särskilt oroväckande är att problematiken sträcker sig långt ner i åldrarna på ett sätt som inte synes ha förekommit tidigare.

Enligt vår mening bör våra överväganden inte fokusera på mer formellt präglad rekrytering till organiserade grupper, eftersom detta inte skulle svara mot den huvudsakliga problembilden. Inträdet i nätverkskriminalitet sker ofta successivt, framför allt när det gäller sådana löst sammansatta nätverk som ofta har anknytning till utsatta områden. Det kan vara svårt att överhuvudtaget avgränsa, än mindre bevisa, när ett sådant inträde har skett och hur det gått till. I stället bör andra åtgärder vidtas som bidrar till en skärpt straffrättslig reglering. En sådan reform kan ta sikte på de mer tongivande kriminella individer som i praktiken bestämmer över – och i regel har vinning av – den brottslighet som unga utövar i eller åt kriminella nätverk, men behöver samtidigt vara utformad för att kunna vara generellt tillämplig.

Det finns alltså skäl att ifrågasätta om de nuvarande bestämmelserna utgör en tillräckligt effektiv straffrättslig reglering för att skydda unga från att bli indragna i kriminalitet. När det gäller utnyttjande av ungdomar som begår brott finns det som framgått inte något mer heltäckande straffrättsligt skydd, utan enbart en begrän-

sad möjlighet att tillämpa straffbestämmelserna om människohandel och olaga tvång. Inte heller finns det någon övergripande reglering som i sig tar sikte på att värna intresset av att unga inte dras in i brottslighet. Enligt nuvarande reglering straffas den som involverar unga i brott i princip endast för sin egen delaktighet i ett visst brott.

En sammantaget skarpare reglering kan utspela sig på olika plan och mot bakgrund av olika skyddsintressen

Det är inte helt okomplicerat att formulera en straffrättslig reglering som tar sikte på att unga utnyttjas och dras in i brottslig verksamhet. Mot bakgrund av vad som sagts i det föregående kan skilda skyddsintressen identifieras. Följande olika huvudsakliga perspektiv kan anläggas.

Ett *första perspektiv* avser medverkansansvar. Den som främjar, förmår eller tillsammans med någon annan begår brott döms enligt bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken. Det gäller även när unga är inblandade och bör givetvis gälla även fortsättningsvis. Det främsta syftet bakom regleringen är att alla medverkande som har skuld i ett brott ska straffas. Skyddsintresset är alltså som utgångspunkt det samma som för det aktuella brott som det är fråga om. Vid t.ex. narkotikabrottslighet handlar det om att narkotika inte ska spridas i samhället p.g.a. dess skadeverkningar. Straffvärdet styrs i det enskilda fallet av det som gäller för den brottslighet som främjas och graden av delaktighet, varvid en straffskärpning kan ske för den som anstiftat ett brott genom att missbruka någons ungdom. En reglering avseende medverkansansvar finns alltså redan. Enligt vår bedömning är det inte i första hand inom detta område som det finns anledning att lägga fram förslag. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 9.3.5.

Ett *andra perspektiv* avser skyddet för unga mot att utnyttjas i brottsliga sammanhang. Här är det avgörande skyddsintresset den enskildes intresse att inte bli utnyttjad. I dessa fall utgår perspektivet alltså från den unge som därmed också är att betrakta som ett brottsoffer. I detta avseende är det som redan konstaterats för närvarande endast i vissa fall möjligt att bestraffa ett kvalificerat utnyttjande av någon för brottslig verksamhet och då enligt bestämmelserna om människohandel eller olaga tvång i 4 kap. 1 a och 4 §§ brottsbalken.

Våra överväganden och förslag på detta område behandlas i avsnitt 9.3.3.

Ett *tredje perspektiv* avser det generella samhällsintresset av att unga inte dras in i brottslighet. Detta intresse tar inte bara sikte på nödvändigheten av att straffa envar som medverkar till brott. Det huvudsakliga skyddsintresset utgår i stället från ett allmänt behov av att motverka att ungdomar lockas in i en kriminell livsstil som kan skada både dem själva och samhället som helhet. Skyddsintresset ligger alltså på samhällsnivå på samma sätt som andra brott vilka brukar betecknas som brott mot allmän ordning. För att tillgodose detta intresse finns det i dag inte någon egentlig reglering. Utifrån detta perspektiv bör den unge som involverats i brott inte betraktas som ett brottsoffer, utan brottet riktas mot allmänheten. Våra överväganden och förslag på detta område behandlas i avsnitt 9.3.4.

9.3.3 Straffansvaret för människoexploatering bör även omfatta exploatering i brottslig verksamhet

Förslag: Straffbestämmelsen avseende människoexploatering i 4 kap 1 b § brottsbalken utvidgas så att den även omfattar exploatering i brottslig verksamhet.

Bedömning: Straffbestämmelsen avseende människohandel bör inte ändras.

Inledning

Den som genom ett otillbörligt medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken. På i huvudsak motsvarande sätt kan den som genomför en faktisk exploatering av någon i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri dömas för människoexploatering enligt 1 b § i samma kapitel. När det gäller exploatering av unga under 18 år innehåller bestämmelserna en särskild reglering

som medför att något sådant otillbörligt medel, som annars måste föreligga för ansvar, inte behöver ha förekommit. Detta gäller även om den som begår en gärning endast varit oaktsam beträffande omständigheten att brottsoffret inte fyllt 18 år (se även avsnitt 9.2.4).

Ett involverande av unga i kriminalitet kan ofta syfta till att den unge ska användas i verksamheten hos ett kriminellt nätverk, bl.a. för vinningsbrottslighet. Ur detta perspektiv finns det enligt vår uppfattning anledning att överväga en utvidgad kriminalisering av utnyttjandet av unga i brottslighet. Utgångspunkten måste vara att framför allt unga personer ska tillförsäkras ett starkt skydd mot att utnyttjas inom alla de områden där en tydlig problematik kan identifieras. Olika former av allvarligt utnyttjande i brottslighet är ett sådant område (se avsnitt 9.3.2).

Ett möjligt sätt att tillskapa ett sådant skydd är att utvidga straffbestämmelsen om människoexploatering i 4 kap 1 b § brottsbalken så att den även omfattar exploatering som avser brottslig verksamhet. I dagsläget omfattar bestämmelsen som sagt endast den som exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, vilket kan ifrågasättas.

Att inkludera brottslig verksamhet i uppräkningsen i 4 kap 1 b § brottsbalken innebär att den som exploaterar en person som inte har fyllt 18 år ska dömas till ansvar även om det inte förekommit något sådant olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation, som krävs när det är fråga om en vuxen person. I sådana fall räcker det att gärningspersonen varit oaktsam i förhållande till den exploaterade personens ålder. Härigenom kan den som exploaterar en ung person i brottslighet inte undgå ansvar genom att hänvisa till sin okunskap om den unges ålder. Till skillnad mot människohandelsbrottet ställs det inte heller upp något krav att brottsoffret rekryterats, eller utsatts för någon annan s.k. handelsåtgärd, för att straffansvar ska kunna komma ifråga.

Den nu beskrivna utvidgningen svarar väl mot den problembild vi identifierat, dvs. att unga dras in i kriminalitet och utnyttjas av mer etablerade kriminella aktörer i vinstsyfte – utan att det behöver vara fråga om att någon aktiv rekrytering, olaga tvång eller liknande förekommer eller kan bevisas.

Tidigare överväganden ifråga om tillämpningsområdet för människoexploateringsbrottet

Vad som i någon mån talar emot att föra in brottslig verksamhet som ett ytterligare rekvisit i bestämmelsen om människoexploatering är de ställningstaganden som tidigare gjorts i frågan. När bestämmelsen infördes anfördes att det förekommer olika former av exploatering, bl.a. avseende arbete, tiggeri, brottslig verksamhet och för sexuella ändamål. Beträffande brottslig verksamhet angavs en förekommande form av exploatering vara att personer tvingas att begå brott. Regeringen ansåg dock att en nykriminalisering skulle begränsas till de verksamhetsområden där det förekom ett uttalat problem med exploatering och där det fanns ett tydligt behov av ett starkare straffrättsligt skydd. Så ansågs vara fallet beträffande tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor och tiggeri, men inte avseende brottslig verksamhet.¹³ Vad gäller brottslig verksamhet anfördes vidare följande:

När det gäller exploatering i brottslig verksamhet bedömer regeringen, till skillnad från utredningen, att behovet av ett kompletterande straffrättsligt skydd inte är lika tydligt framträdande. Ett visst straffrättsligt skydd finns redan genom bestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken). Det skyddet är särskilt gott för de fall barn exploateras för brottslig verksamhet. Av betydelse i sammanhanget är också att den som förmår någon annan att begå brott inte sällan kan dömas för anstiftan av brottet (23 kap. 4 § brottsbalken). Vid brott som begås under påverkan av våld eller hot finns det dessutom ett straffrättsligt skydd genom bestämmelsen om olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken). Därutöver ska det som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet för ett brott särskilt beaktas om den tilltalade har förmått en person att medverka till brottet genom t.ex. missbruk av hans eller hennes ungdom (29 kap. 2 § första stycket 5 brottsbalken). Det kan tilläggas att det inte finns något internationellt åtagande på detta från människohandel fristående område. Slutligen kan konstateras att andra svårigheter till följd av en sådan kriminalisering inte kan uteslutas, t.ex. när det gäller utredning av brott där ett offer för en exploatering i vissa fall skulle kunna anses vara både misstänkt och målsägande. Regeringen bedömer sammantaget att exploatering i brottslig verksamhet åtminstone i nuläget inte bör omfattas av den nya straffbestämmelsen. [...] Sammanfattningsvis bedömer alltså regeringen att nykriminaliseringen bör avgränsas till att avse exploatering i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor och tiggeri. Ingenting hindrar dock att bestämmelsens tillämpningsområde senare utvidgas om ett tydligare behov framträder, på motsvarande sätt som skett när det gäller män-

¹³ Prop. 2017/18:123 s. 33 f. och 37.

niskohandelsbestämmelsens gradvisa utvidgning sedan den infördes. Regeringen avser att följa utvecklingen och vidta åtgärder om så behövs.¹⁴

Problembilden har blivit tydligare sedan de tidigare övervägandena

Mot bakgrund av redogörelsen i detta kapitel och den problembild vi beskrivit finns numera en tydligare bild av hur unga utnyttjas i brottslighet inom ramen för verksamheten i kriminella nätverk (se avsnitt 3.5 och 9.3.2). Unga används för att tjäna pengar åt andra genom bl.a. försäljning av narkotika. Som ett led i vinningsbrottslighet används de även för andra riskfyllda brottsliga tjänster där de kan råka illa ut bl.a. genom att utsättas för våld. Ett genomgående tema är att ungdomarna får stå sådana risker, inklusive hot om lagföring, som mer tongivande kriminella vill undvika. Inte sällan kan unga vara under press att börja eller fortsätta begå brott i sammanhang där den övergripande kontrollen tillkommer någon annan. Unga kan även på mer frivillig grund välja att börja begå brott där de huvudsakliga vinsterna tillförs någon annan. I fråga om försäljning av narkotika har det dock från flera håll beskrivits att de unga säljarna i praktiken ofta inte tillåts att sluta leverera intäkter till de mer etablerade aktörerna. Av rädsla, krav på betalning av riktiga eller fiktiva skulder eller av andra anledningar är de hänvisade till att fortsätta sälja narkotika. Denna mer tydliga bild av hur unga utnyttjas i brottslighet talar för att det nu finns anledning att göra en annan bedömning avseende exploatering i brottslig verksamhet än vad som gjordes när bestämmelsen om människoexploatering infördes.

Brottslighet bör föras in som en utnyttjandeform i bestämmelsen om människoexploatering

Mot denna bakgrund bedömer vi att det numera föreligger ett tydligt behov av ett starkare straffrättsligt skydd mot utnyttjandet av unga i brottslig verksamhet. Att exploatera någon i brottsliga sammanhang framstår som lika klandervärd, och angeläget att motverka på straffrättslig väg, som att utnyttja någon i t.ex. tiggeri.

¹⁴ A. prop. s. 41.

Vid exploatering för brottsliga ändamål framstår enligt vår mening inte den befintliga straffrättsliga regleringen om människohandel och olaga tvång som tillräcklig. Bestämmelsen om människohandel kan visserligen träffa fall av utnyttjande av någon i brottslig verksamhet, men endast om utnyttjandet föregåtts av rekrytering eller någon annan av de s.k. handelsåtgärder som krävs för ansvar (dvs. transport, överföring, inhysande eller mottagande av en person) och utnyttjandet sker inom ramen för tvångsarbete eller i en situation som utgör nödläge för den utsatte. För att straffbestämmelsen om olaga tvång ska vara tillämplig krävs att våld, hot eller liknande använts vilket långt ifrån alltid är fallet vid ett utnyttjande av annan i brottslighet.

Det bör nämnas att det förhållandet att någon exploaterats i brottslig verksamhet inte medför att denne måste gå fri från ansvar för de brott som han eller hon begått. Frågan om den utnyttjandes eget straffrättsliga ansvar måste bedömas separat och utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Som i andra fall där flera personer är involverade i en brottslig verksamhet får vars och ens ansvar bedömas utifrån dennes handlande och uppsåt. I vissa fall bör den som utnyttjats visserligen kunna åberopa de allmänna grunderna för ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken. Det kan också finnas ett utrymme för att sätta ned påföljden eller att meddela påföljdseftergift enligt bestämmelserna i 29 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken.

Det kan alltså konstateras att den som utnyttjats för brottsliga ändamål, såsom brottsoffer, samtidigt skulle kunna komma att vara misstänkt för sin egen brottslighet. Enligt vår uppfattning är detta dock inte något avgörande hinder mot en utvidgning av tillämpningsområdet. Sådana situationer kan redan uppstå i samband med människohandel som avser brottslig verksamhet (se avsnitt 9.2.4). Också i andra sammanhang kan en person vara både målsägande och tilltalad i samma rättegång. När det gäller en utvidgning av människoexploateringsbrottet får man skilja på den gärning som exploateringen inneburit och den gärning som den unge begått. Att tillförsäkra att den som exploaterats när han eller hon själv begått brott får sina intressen tillvaratagna, både som målsägande och som misstänkt eller tilltalad, bör inte möta några större praktiska hinder.

Som vid andra former av exploatering kan det förutses att misstankar ibland kan vara svåra att utreda. Den som har exploaterats kan av olika skäl vara ovillig att berätta om sin situation utifrån makt-

förhållanden, rädsla eller av andra orsaker. En sådan utvidgning som övervägs är inte undantagen denna problematik. En tystnadskultur förekommer i många sammanhang där en exploatering av unga i brottslighet kan vara aktuell. Den som t.ex. säljer narkotika åt ett kriminellt nätverk kan på goda grunder vara rädd för sin uppdragsgivare. Dessutom är det fråga om att den utnyttjade själv begått brott som han eller hon många gånger antagligen inte vill avslöja. Enligt vår mening är sådana utredningssvårigheter dock inte ett tillräckligt skäl för att avstå från att tillförsäkra den som exploateras i brottslig verksamhet ett straffrättsligt skydd. I sammanhanget kan tilläggas att användningen av s.k. överskottsinformation (som framkommit genom hemliga tvångsmedel vid utredningen av grövre brottslighet) som utgångspunkt får användas för att utreda människoexploatering. Det kan bidra till att brottsligheten uppdagas och lagförs (se vidare avsnitt 13.4.1 och 13.4.2). Det bör även framhållas att regleringen avseende personer under 18 år underlättar för åklagaren att uppfylla sin bevisbörda, på så sätt att något otillbörligt medel i form av olaga tvång m.m. inte behöver ha förelegat och att gärningspersonen inte behöver ha uppsåt i förhållande till den unges ålder.

Sammantaget gör vi bedömningen att det numera finns skäl för att utvidga straffansvaret för människoexploatering till att omfatta även utnyttjande i brottslighet och att en sådan kriminalisering framstår som ändamålsenlig.

Utvidgningen bör även omfatta personer över 18 år

Behovet av ett förbättrat skydd mot exploatering av unga i kriminalitet framträder inte bara i förhållande till barn. Även unga personer som uppnått 18 års ålder kan bli föremål för sådan exploatering. Det saknas därför skäl att begränsa utvidgningen till enbart barn. Någon annan övre åldersgräns för tillämpningsområdet bör inte heller ställas upp, eftersom exploatering i brottslig verksamhet (likt andra exploateringsformer) även kan avse äldre vuxna. Vid utnyttjande av vuxna bör dock liksom i dag krävas att exploateringen skett genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation.

I sammanhanget kan konstateras att den som exploaterar någon själv kan vara ung. Det huvudsakliga syftet med vårt förslag är visser-

ligen att träffa främst äldre och tongivande aktörers utnyttjande av yngre, men som exempel kan nämnas att en sjuuttonåring exploaterar ett yngre barn i narkotikaförsäljning. Om det vid en helhetsbedömning bedöms vara fråga om en otillbörlig användning av en person bör sådana situationer inte undantas från tillämpningsområdet eller regleras särskilt. Så länge det är fråga om en sådan exploatering framstår handlandet som straffvärt.¹⁵

Utvidgningen bör avse brottslig verksamhet

Utvidgningen bör inte heller begränsas till någon särskild slags brottslighet, utan avse brottslighet generellt. Även om de främsta exemplen kan anses vara narkotikaförsäljning, tillgreppsbrotslighet och andra förmögenhetsbrott samt annan brottslighet som kan ge vinning, bör andra former av brott inte på förhand uteslutas från tillämpningsområdet. Så länge som det är fråga om exploatering av det förhållandet att någon annan ägnar sig åt brott bör förfarandet omfattas. Det kan uttryckas genom att det ska vara fråga om exploatering i brottslig verksamhet, vilket överensstämmer med den terminologi som förekom i de tidigare övervägandena i frågan (se ovan). Av begreppet brottslig verksamhet följer även att ansvar inte förutsätter att exploateringen kan hänföras till ett visst brott. En snävare reglering riskerar att bli ineffektiv. Begreppet bör alltså också i detta sammanhang användas för att framhålla att det inte ställs krav på någon konkretisering av brottsligheten (jfr 36 kap. 1 b § brottsbalken¹⁶ och 3 § lagen [2014:307] om straff för penningtvättsbrott¹⁷). Brottslig verksamhet omfattar såväl brottslighet vid ett enda tillfälle som flera brott som hänger samman. Givetvis bör regleringen även omfatta exploatering när det är utrett vilket konkret brott, eller vilka, det är fråga om (se även avsnitt 9.3.4).

¹⁵ I detta avseende skiljer sig alltså vårt förslag från den föreslagna regleringen avseende främjande av ungdomsbrottslighet i avsnitt 9.3.4.

¹⁶ Prop. 2007/08:68 Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet s. 61 f.

¹⁷ Prop. 2013/14:121 En effektivare kriminalisering av penningtvätt s. 47.

Närmare om kravet på exploatering

För att det ska vara fråga om exploatering krävs enligt gällande rätt att gärningspersonen otillbörligt använder sig av en annan person.¹⁸ Att *använda* en person för brottslig verksamhet måste som utgångspunkt vara att anse som otillbörligt i sig. Mer renodlad *samverkan* i brott som inte innefattar något användande av en annan person bör däremot i regel inte träffas av straffansvar. Vid exploatering i brottslig verksamhet torde gärningspersonen ofta vara en uppdragsgivare eller en person som t.ex. organiserar någon annans brottsliga verksamhet. Av naturliga skäl blir tillämpningsområdet alltså inte helt olik det som gäller för tvångsarbete eller tiggeri¹⁹, även om det tar sikte på exploatering i ett annat sammanhang.

Exploatering i brottslig verksamhet torde inte sällan handla om att någon på ett mer systematiskt, regelmässigt eller omfattande sätt utnyttjas. Att så är fallet bör dock i sig inte uppställas som ett krav. Det ska således inte uteslutas att någon kan exploateras i en enskild brottslig gärning (se även ovan avseende begreppet brottslig verksamhet).

På ett mer övergripande plan bör man som utgångspunkt kunna betrakta den ekonomiska aspekten av frågan om exploatering av unga på följande sätt. Om någon tar initiativ till en brottslig verksamhet som innebär att man delar på utbytet talar detta emot att en exploatering föreligger (se däremot förslaget i avsnitt 9.3.4. avseende främjande av ungdomsbrottslighet som i stället kan aktualiseras om den ene är under 18 år). Om den som använder annan i brottslig verksamhet däremot får den huvudsakliga ekonomiska vinningen av brottsligheten kan det inte sällan föreligga en exploatering.

Ur detta perspektiv är det svårare att fastställa att det är fråga om exploatering om det handlar om att en ung person vid ett enskilt tillfälle utför en brottslig tjänst som inte leder till någon direkt vinning, t.ex. tar hand om ett vapen. Men om någon används för sådana uppdrag i en verksamhet som genererar brottsliga inkomster bör en exploatering kunna vara för handen. I sistnämnda fall kan det nämligen vara fråga om att någon otillbörligen används för att begå brottsliga handlingar som sett i ett större sammanhang ligger i någon annans ekonomiska intresse.

¹⁸ Jfr prop. 2017/18:123 s. 43.

¹⁹ Jfr a. prop. s. 60 f.

Till detta kommer att fördelen för den exploaterande parten även bör kunna ligga i annat än strikt ekonomisk vinning. Det bör alltså vara så att den som t.ex. anlitar någon som vapenbärare i sin brottsliga verksamhet, i syfte att undvika lagföring för grovt vapenbrott och i stället överföra denna risk på någon annan, kan göra sig skyldig till ett otillbörligt användande av denne. Motsvarande situation bör också kunna föreligga vid våldsbrott.

I likhet med andra former av exploatering bör det inte vara avgörande huruvida den utnyttjade frivilligt låter sig exploateras eller inte. Detta är av betydelse eftersom det framkommit att unga i bl.a. utsatta områden mer eller mindre av egen vilja kan söka sig till kriminella nätverks verksamhet i vad som uppfattas som brist på andra alternativ. Så länge som den användning av en ung person som förekommer är otillbörlig bör det alltså kunna vara fråga om exploatering även i sådana situationer.

Som i andra fall måste det alltid bli fråga om en helhetsbedömning av om användningen av en person är otillbörlig, varvid olika förhållanden kan spela roll. Om det t.ex. är fråga om en mycket ung person som används i brottslig verksamhet bör kraven för att det ska anses vara fråga om exploatering i regel kunna ställas lägre.

Kriminaliseringen i sammanfattning

Som framgått bör de nuvarande förutsättningarna för straffansvar i 4 kap. 1 b § brottsbalken gälla, dvs. desamma som för annan exploatering. När det gäller ansvar för exploatering av vuxna måste gärningen alltså ske genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller däremot inte för ansvar för exploatering av barn, varvid oaktsamhet i förhållande till att den exploaterade är under 18 år räcker. Något skäl att ändra brottets straffskala har inte framkommit med anledning av vårt förslag. Straffvärdet bör inom ramen för den tillämpliga straffskalan (fängelse i högst fyra år och för grovt brott i lägst två och högst tio år) styras av graden av hänsynslöshet och utnyttjande. Brottsens grad bör avgöras utifrån befintliga kvalifikationsgrunder. Vi har alltså inte funnit några skäl för att föreslå någon förändring av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Att gärningen avsett en verksamhet

som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan är försvårande omständigheter som är väl avpassade även för exploatering i brottslig verksamhet.

Det bör i vissa fall vara möjligt att döma i konkurrens med andra straffbestämmelser

I fråga om konkurrens är straffbestämmelsen om människoexploatering uttryckligen subsidiär till brotten människorov och människohandel. Den kan bli tillämplig bl.a. vid exploatering som inte har något samband med ett människohandelsförfarande eller när exploateringen vidtas av någon annan än den som genomfört människohandeln. I denna del har vi inte funnit något skäl för ändring med anledning av vårt förslag.

Utgångspunkten för övriga fall är att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas, vilket även bör gälla för brottets utvidgade del. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan människoexploatering och ett annat brott med liknande skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma endast för människoexploatering eller grov människoexploatering. Om ett förfarande uppfyller förutsättningarna för straffbarhet både enligt förevarande paragraf och bestämmelsen om olaga tvång, ska alltså straffbestämmelsen om människoexploatering tillämpas.²⁰

I de fall gärningen leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen bör domstolen dock ofta kunna döma för båda brotten i konkurrens. Så bör kunna bli fallet när en gärningsperson både gjort sig skyldig till medverkan till ett brott som en ung person begått och samtidigt exploaterat densamma. I det förra fallet är det fråga om att påföra straffansvar för dem som varit inblandade i det brott som den unge begått och att värna skyddsintresset för det brottet. I det senare handlar det om en kränkning av intresset av att personer inte utnyttjas på ett otillbörligt sätt (se även avsnitt 9.3.2).

²⁰ Jfr a. prop. s. 61 f.

Någon ändring av människohandelsbrottet föreslås inte

Enligt vår uppfattning saknas det skäl att föreslå en motsvarande lagändring beträffande straffbestämmelsen om människohandel. Handelsåtgärder (som t.ex. rekrytering) vilka syftar till att någon ska exploateras i brottslig verksamhet träffas redan av den bestämmelsen om det är fråga om en situation som innebär ett nödläge för den utsatte (se avsnitt 9.2.4). Brottets tillämpningsområde behöver alltså inte utvidgas för att fånga upp sådan exploatering. Inte heller framstår det som lämpligt att ta bort nödlägeskravet, vare sig generellt eller endast när det är fråga om brottslig verksamhet. Detta eftersom människohandelsbrottet typiskt sett har ansetts träffa gärningar av allvarigare slag än människoexploatering och har en straffskala som tar sin början först vid två års fängelse.²¹

9.3.4 En särskild straffbestämmelse avseende involvering av unga i brottslig verksamhet

Förslag: En ny straffbestämmelse införs i 16 kap. 5 a § brottsbalken. Enligt bestämmelsen ska den som för brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i sådan verksamhet, dömas för främjande av ungdomsbrottslighet till fängelse i högst fyra år. Detta ska gälla även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den unge inte fyllt 18 år. Det ska dock inte dömas till ansvar om det vore uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen samt omständigheterna i övrigt.

²¹ A. prop. s. 47.

En ny särskild straffbestämmelse behövs

I enlighet med vad vi tidigare konstaterat saknas det en straffrättslig reglering som primärt avser det allmänna intresset av att unga personer inte involveras i brottslig verksamhet. Det bör därför övervägas att införa en särskild straffbestämmelse som tar sikte på fall där någon låter en person under 18 år delta i sådan verksamhet. Det bör inte uppställas något krav på att förutsättningar för ansvar enligt bestämmelserna om medverkan eller andra osjälvständiga brottsformer föreligger. Inte heller bör det krävas att den unge har utnyttjats på sätt som avses i straffbestämmelsen om människoexploatering. Straffansvaret bör i stället träffa den som på olika sätt bidrar till att unga involveras i brottslighet och straffvärdet bestämmas utifrån detta handlande i sig. En sådan inriktning framstår även som ändamålsenlig från effektivitetssynpunkt. Unga personer kan nämligen dras in i brottslighet utan att det går att utreda att de varit föremål för människoexploatering enligt vårt förslag till utvidgning av det straffansvaret. Även om ett sådant utnyttjande inte föreligger finns det emellertid ett allmänt intresse av att motverka att unga personer involveras i brottslig verksamhet.

Avsikten med en ny straffbestämmelse bör således vara att kunna lagföra dem som på olika sätt bidrar till att unga dras in i kriminalitet. Som redan konstaterats framstår det inte som ändamålsenligt att föreskriva ett straffansvar som direkt tar sikte på mer formaliserad rekrytering i form av värvning av medlemmar till kriminella grupper (se avsnitt 9.3.2). En sådan ordning riskerar att bli förenad med utrednings- och tillämpningssvårigheter. En reglering bör inte heller ställa krav på att unga involveras i brottslighet mot sin vilja, eftersom så ofta inte behöver vara fallet. I stället bör en ny straffbestämmelse införas som omfattar sådana åtgärder av mer allmän natur som även de bidrar till att unga dras in i brottslig verksamhet som någon annan står bakom.

Närmare om de slags åtgärder som bör omfattas av straffansvar

Till att börja med bör en särskild straffbestämmelse omfatta att en ung person anlitas att utföra en handling som har betydelse vid utförandet av ett brott, t.ex. att hålla vakt vid genomförande av ett rån. På motsvarande sätt bör den straffbara gärningen kunna bestå i

att den unge betalas för att utföra en brottslig tjänst. Det kan t.ex. handla om att sälja narkotika. Även den som lämnar instruktioner till någon inom en brottslig verksamhet eller överlämnar t.ex. vapen eller brottsverktyg att användas inom denna, såsom en mobiltelefon ägnad för narkotikaförsäljning (en s.k. knarklur), bör omfattas av regleringen. Ett överlämnande av ett vapen kan ske för att den unge ska förvara egendomen eller transportera den åt någon annan som behöver tillgång till det som ett led i en brottslig verksamhet. Även andra närliggande sätt att involvera en ung person behöver kunna fångas upp och medföra straffansvar.

En straffbestämmelse som träffar sådana situationer kan formuleras så att den exemplifierar vilka slags åtgärder som ska medföra straffansvar, samtidigt som det framgår att även andra liknande sätt att involvera en ung person omfattas. Enligt vår mening bör det av straffbestämmelsen följa att den som anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar en ung person och därigenom involverar honom eller henne i kriminalitet gör sig skyldig till brott. Därtill bör tillämpningsområdet omfatta den som på annat liknande sätt har involverat en ung person i kriminalitet. På så sätt blir regleringen inte begränsad till endast vissa specifika tillvägagångssätt. Att t.ex. erbjuda någon betalning eller ersättning kan jämföras med att faktiskt betala någon för att utföra brott. Också andra förfaranden bör kunna omfattas av en sådan lösning även om det inte är fråga om en åtgärd som direkt motsvarar dem som räknas upp i exemplifierande syfte. Det innebär att gärningen även bör kunna begås genom passivitet. Om någon som bedriver en brottslig verksamhet accepterar att en person under 18 år av fri vilja medverkar i denna bör han eller hon anses ha involverat den unge i den brottsliga verksamheten. För att undgå ansvar i sådana fall bör alltså krävas att den som har möjlighet till det aktivt utestänger personer under 18 år från att delta i brottslighet som han eller hon själv begår.

Åtgärderna ska innebära att den unge involveras i brottslig verksamhet

Gärningspersonens handlande bör alltså bestå i en åtgärd eller underlåtenhet som innebär att den unge involveras i kriminalitet. Något samband bör däremot inte behöva föreligga i förhållande till en bestämd brottslig gärning eller till ett visst slags brott. I stället bör

det räcka att den unge involverats i vad som omfattas av begreppet brottslig verksamhet. Av detta följer att för ansvar inte förutsätts att åtgärden kan hänföras till ett visst brott, även om straffbestämmelsen blir tillämplig även i sådana fall. Genom att använda begreppet brottslig verksamhet tydliggörs alltså att det inte ställs krav på någon närmare konkretisering av brottsligheten (jfr 36 kap. 1 b § brottsbalken²² och 3 § lagen [2014:307] om straff för penningtvättsbrott²³, se även avsnitt 9.3.4).

I likhet med andra sammanhang där begreppet förekommer bör brottslig verksamhet omfatta såväl brottslighet vid ett enda tillfälle som flera brott som hänger samman. Även planerade brott, som nått den punkt där gärningen är straffbar, bör kunna anses utgöra brottslig verksamhet.²⁴ Några krav på att det ska vara brottslighet av särskilt slag, t.ex. narkotikabrottslighet, bör inte ställas upp eftersom brotten i kriminella nätverk och i den kriminella miljön varierar. Inte heller bör det behöva vara fråga om verksamhet av viss omfattning eller inriktning. Att involvera unga i kriminalitet måste anses vara klandervärt i samtliga fall.

Straffbestämmelsens utformning medför att bevisning kan föras ur ett bredare perspektiv än om det vore fråga om att knyta en persons handlande och uppsåt som t.ex. medverkande till ett specifikt brott utfört av en ung person. Den föreslagna konstruktionen innebär således att den som lämnar t.ex. ett uppdrag till en ung person inte nödvändigtvis behöver känna till vilket brott den unge anlitas för. Det bör i stället vara tillräckligt att uppsåtet omfattar att åtgärden avser brottslig verksamhet i sig (se nedan avseende vilka krav som i subjektivt hänseende bör ställas i förhållande till den involverades ålder).

I kravet på att den unge involveras i brottslig verksamhet bör ligga att dennes inblandning avsett en brottslighet som någon annan i huvudsak ligger bakom. Annars kan den unge inte anses ha involverats genom gärningspersonens handlande. Om en ung person på eget initiativ t.ex. har köpt ett skjutvapen endast för att inneha det för egen del, bör ansvar för att ha involverat köparen i brott inte aktualiseras för säljarens del. Den unge (och säljaren) begår visserligen vapenbrott i en sådan situation men den unge bör inte anses ha

²² Prop. 2007/08:68 s. 61 f.

²³ Prop. 2013/14:121 s. 47.

²⁴ Jfr ibid.

involverats i brottslig verksamhet. Det bör alltså krävas att den unge involverats i vad som huvudsakligen är att betrakta som annans brottsliga verksamhet.

För att anses ha blivit involverad bör däremot inte krävas att den unge hunnit utföra något brott. Redan den som för brottslig verksamhet har anlitats eller betalats, eller t.ex. gått med på ett erbjudande om betalning, kan anses ha blivit involverad i brottslig verksamhet. I linje härmed bör inte heller krävas att den unge kan fällas för brott (även om så kan bli fallet utifrån bestämmelserna om förberedelse och stämpling i 23 kap 2 § brottsbalken om den unge är över 15 år).

Att den unge samtycker till att anlitas eller på annat sätt involveras bör som framgått inledningsvis inte innebära att den som står för involverandet befrias från ansvar. Tvång, vilseledande, övertalning eller liknande bör således inte krävas enligt straffbestämmelsen, även om också sådana situationer kan omfattas.

Det bör även sakna betydelse om gärningspersonen själv är den som styr över den brottsliga verksamheten eller inte. Även den bör alltså omfattas som t.ex. lämnar ett uppdrag eller instruktioner till en ung person på ett sätt som innebär att denne involveras i brottslig verksamhet som någon annan än gärningspersonen bedriver.

Straffbestämmelsen bör avse unga under 18 år

Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen avgränsas till att gälla involverandet av unga personer. Även om också vuxna kan involveras i brottslig verksamhet är sådana förfaranden inte så tydligt klandervärda att de bör träffas av en särskild kriminalisering. Detta gäller framför allt eftersom vårt förslag inte innehåller något krav på t.ex. tvång eller otillbörligt användande av en person (jfr i sistnämnda avseende avsnitt 9.3.3). Den relevanta åldern bör framgå direkt av lagtexten så att straffansvarets gränser tydligt framgår. Enligt vår mening bör denna bestämmas till 18 år. Det framstår som utgångspunkt rimligt att dra gränsen vid den ålder i lagstiftningen som avgör om någon är att betrakta som barn eller vuxen. Av systematiska skäl är det också lämpligt att använda samma åldersgräns som gäller för de fall av människohandel och människoexploatering

av unga där något otillbörligt medel inte krävs för ansvar (se avsnitt 9.2.4 och 9.3.4).

De mest allvarliga och klandervärda fallen är i och för sig de som avser ännu yngre personer, främst barn under straffmyndighetsåldern. En reglering som endast avser denna ålderskategori kan därför i och för sig övervägas. Det förekommer dock både att barn i åldersspannet 15 till 17 år involveras i brottslighet och att det är fråga om barn under 15 år. Med en gräns vid 18 års ålder kan båda situationerna omfattas. En vuxen person som involverar en 17-åring träffas alltså, liksom en 17-åring som involverar en 13-åring. Uppgifter från Polismyndigheten talar för att det inom den kriminella hierarkin är vanligt att påverkan kan ske i flera nedåtgående led. Det vill säga att en äldre person agerar i förhållande till en yngre person, som i sin tur riktar sig mot någon ännu yngre. Det är viktigt att sådana situationer, och de olika leden i dem, i möjligaste mån träffas av regleringen.

Ansvarsfrihet för vissa fall

En konsekvens av den nu beskrivna regleringen kan bli att även brott som någon som är under 18 år begår tillsammans med en jämnårig, och där gärningen framstår som ett resultat av ett gemensamt initiativ, omfattas av bestämmelsen. Eftersom syftet är att träffa främst mer tongivande aktörers involverande av unga personer i brottslighet behöver en ansvarsfrihetsregel skapas för att undvika att icke avsedda fall omfattas. Det kan även tänkas förekomma situationer där någon som alldeles nyss har fyllt 18 år begår brott tillsammans med någon som är precis under denna ålder. Med tanke på att straffbestämmelsen avses få ett brett tillämpningsområde bör ett visst utrymme för ansvarsfrihet finnas även i sådana fall.

En ventil för dessa slags situationer framstår därför som rimlig och nödvändig. Denna bör utformas med ledning av befintliga bestämmelser om ansvarsfrihet på andra områden (jfr t.ex. 6 kap. 14 § och 16 kap. 10 b § brottsbalken) och ta sikte ålderskillnaden mellan de inblandade samt andra relevanta förhållanden. I det förra avseendet bör det kunna tillmätas betydelse hur maktförhållandet sett ut mellan de inblandade och i vilken grad någon påverkan har förekommit. En rimlig avvägning är enligt vår mening att det inte ska dömas till ansvar om det vore uppenbart opåkallat med hänsyn till

den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som träffas av den särskilda straffbestämmelsen och den andra personen, samt omständigheterna i övrigt. Med en sådan utformning kan den som själv är barn undgå straff när så är motiverat i det enskilda fallet. Även den som t.ex. nyss blivit myndig kan omfattas av ansvarsfrihet när omständigheterna talar för det.

En gärning bör vara straffbar även vid oaktsamhet i förhållande till den unges ålder

I 6 kap. 13 § brottsbalken föreskrivs ett undantag från kravet på uppsåt i förhållande till målsägandens ålder, i de fall det för ansvar enligt straffbestämmelser i det kapitlet (som behandlar sexualbrott) förutsätts att brottet begåtts mot någon under en viss ålder. Samma sorts reglering finns avseende barnnäktenskapsbrott (4 kap. 4 c § brottsbalken) och i särregleringen av människohandel samt människoexploatering avseende barn under 18 år (4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken, se avsnitt 9.2.4 och 9.3.2).

Även om den särskilda straffbestämmelse som vi föreslår inte utgår från ett strikt barnrättsperspektiv (dvs. på så sätt att den unge betraktas som brottsoffer) talar mycket för att en gärningsperson inte bör kunna undgå ansvar genom att hänvisa till brist på kännedom om barnets verkliga ålder. En reglering som medger att så sker riskerar att bli ineffektiv, eftersom det många gånger kan antas vara svårt att motbevisa en sådan invändning. Mot bakgrund av det allmänna intresset av att motverka att barn involveras i brottslighet är det motiverat att straffansvar inträder redan vid oaktsamhet i fråga om den unges ålder. För att i rimlig utsträckning kunna tillgodose det sagda bör ett oaktsamhetsansvar inte begränsas till någon kvalificerad form av oaktsamhet. Ansvariet bör i stället utformas så att det korresponderar med motsvarande krav i de ovan angivna bestämmelserna. Vi kan inte se någon påtaglig risk för att en reglering av detta slag skulle medföra ett alltför vidsträckt gärningsmannansvar.

Brottets benämning och placering

Eftersom vårt förslag avser en ny särskild straffbestämmelse som skiljer sig från medverkansreglerna bör bestämmelsen inte placeras i 23 kap. brottsbalken. Mot bakgrund av straffbestämmelsens huvudsakliga skyddsintresse och att regleringen inte utformats som ett målsägandebrott, bör den i stället placeras i 16 kap. brottsbalken om brott mot allmän ordning, lämpligen som en ny 5 a §. Vad som avses med straffbestämmelsen kan beskrivas genom brottsbeteckningen främjande av ungdomsbrottslighet.

Straffskalan bör vara fängelse i högst fyra år

För att markera styrkan i samhällsintresset av att unga inte involveras i brottslig verksamhet, och betona allvaret när så sker, bör det abstrakta straffvärde som uttrycks genom brottets straffskala sträcka sig relativt högt. Härigenom möjliggörs även att straffvärdet i det enskilda fallet kan sättas högre än det som följer av den brottslighet som den unge utövat, i vart fall när det är fråga om en mindre allvarlig gärning från den unges sida. Något närmare krav på korrelation mellan straffvärdet för involverandet och det straffvärde som gäller för den unges brottslighet bör alltså inte följa av bestämmelsen. Med tanke på allvaret i att involvera unga i brottslig verksamhet framstår det som rimligt att straffet i vissa fall kan bli högre än det som gäller vid ett eventuellt medverkansvar.

En överträdelse av straffbestämmelsen utgör alltid ett åsidosättande av det angelägna skyddsintresset att barn inte dras in i kriminalitet. Det kan emellertid antas att det nya brottet kommer att träffa gärningar av vitt skilda slag som kan variera avsevärt i fråga om straffvärde. Dessa omständigheter är av betydelse för vilken straffskala som ska föreskrivas. Straffskalan bör vara så pass vid att den kan omfatta de mest allvarliga fallen, samtidigt som den ger utrymme för rimliga straffvärdebedömningar i de fall där gärningspersonens roll har varit mer begränsad. För att åstadkomma en möjlighet till flexibilitet vid straffvärdebedömningen föreslår vi att straffskalan bör vara fängelse i högst fyra år. Straffvärdet bör bl.a. styras av i vilken grad ett beteende medför att unga dras in i brottslig verksamhet. Även andra omständigheter såsom den unges, eller de ungas, ålder bör tillmätas betydelse.

Någon särskild straffskala för grovt brott föreslås inte. Skyddsintresset tar sikte på det allmänna intresset av att unga inte lockas in i kriminalitet. När en ung person begår ett mycket allvarligt brott till följd av påverkan från någon annan torde som regel medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § brottsbalken komma i fråga vilket i så fall skapar tillräckligt utrymme för straffmätningen avseende den som har involverat den unge (se vidare om konkurrens nedan). Till detta kommer att i de fall gärningen innefattar ett otillbörligt användande av unga i brottslig verksamhet kan i stället straffbestämmelsen om människoexploatering tillämpas. Denna innefattar ett grovt brott med en högre straffskala. Sammantaget framstår det inte som att det finns tillräckliga skäl för att införa en grov brottstyp för främjande av ungdomsbrottslighet.

Brottet bör som regel anses vara ett brott av sådan art att fängelse ska väljas som påföljd

Vid val av påföljd ska särskilt avseende fästas vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Som skäl för fängelse ska brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet beaktas (30 kap. 4 § brottsbalken). När straffvärdet motsvarar eller överstiger ett års fängelse gäller en presumtion för att välja fängelse som påföljd. Brottslighetens art som skäl för fängelse tar sikte på brottslighet som det anses lämpligt att ingripa mot med en sträng påföljd, trots att den tilltalade inte är dömd tidigare och trots att straffvärdet inte är påtagligt högt. Exempel på sådana brottstyper är grovt rattfylleri, narkotikabrott, vapenbrott, mened och övergrepp i rättssak samt vissa former av misshandel och våld mot tjänsteman (se vidare avsnitt 6.4.7).

Vid brott enligt förslaget till en ny 5 a § i 16 kap. brottsbalken talar mycket för att brottslighetens art som regel bör motivera att påföljden bestäms till fängelse, i vart fall när det är fråga om något allvarligare gärningar. Involverandet av ungdomar i framför allt nätverksbrottslighet synes ha ökat och medför ett stort problem på samhällsnivå, med risk för att nya generationer av grovt kriminella växer fram. Den brottslighet som kriminaliseringen omfattar framstår även som delvis svårupptäckt, då mer etablerade brottslingar så att säga gömmer sig bakom unga utförare vilka kan ha svårt att berätta öppet om sin situation. Det framstår därför som motiverat

att i vart fall allvarligare former av brottet bör anses vara av sådan art att påföljden bestäms till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet skulle utgöra skäl för det. Styrkan av fängelsepresumtionen, det så kallade artvärdet, bör dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott bör inte kriminaliseras

Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling bör normalt förbehållas brott av visst allvar, där sådana förstadier kan anses utgöra ett reellt hot mot det intresse som kriminaliseringen syftar till att skydda. Av betydelse i det sammanhanget är bl.a. hur allvarlig en gärningstyp anses vara, vilket uttrycks genom den straffskala som föreskrivs för brottet.

Den straffskala som nu föreslås är ett uttryck för att vi visserligen bedömer att främjande av ungdomsbrottslighet är en brottstyp av allvarligt slag. Såsom brottet är utformat riktar det dock inte sig mot någon som direkt drabbas i egenskap av målsägande. Straffbestämelsen är även brett konstruerad och omfattar handlingar som har likheter med osjälvständiga brottsformer. Att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till främjande av ungdomsbrottslighet skulle därför enligt vår bedömning vara alltför långtgående. Detsamma gäller för underlåtenhet att avslöja eller förhindra detta brott.

Konkurrens

Förslaget till en ny straffbestämmelse är utformat så att straffansvaret många gånger kan antas komma att träffa gärningar som redan är kriminaliserade genom andra bestämmelser. Detta väcker frågan hur brottet ska behandlas i konkurrenshänseende. Som framgått bör straffbestämelsen vara tillämplig även när en gärning träffas av medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. I dessa fall bör det som utgångspunkt dömas i konkurrens eftersom det handlar om olika skyddsintressen (se avsnitt 9.3.2 och inledningsvis i förevarande avsnitt). Härigenom åstadkoms en straffskärpande effekt för den som involverat en ung person genom sin brottslighet. Utgångs-

punkten bör i princip vara densamma i förhållande till andra osjälvständiga brottsformer i samma kapitel.

Däremot bör det i regel inte vara aktuellt att för en och samma gärning döma för både människoexploatering avseende brottslig verksamhet (se avsnitt 9.3.3) och enligt den i detta avsnitt föreslagna bestämmelsen. Även om skyddsintressena för dessa brott skiljer sig åt utgår de båda från det övergripande behovet av att motverka att unga genom någon annans agerande inblandas i kriminalitet. Om det i ett enskilt fall finns förutsättningar att döma enligt båda straffbestämmelserna bör det främst dömas för den förra brottstypen ensamt, i vart fall när det är fråga om grovt brott.

I den mån andra konkurrenssituationer kan uppstå bör utgångspunkten vara att sedvanliga principer ska tillämpas.

9.3.5 Den särskilda straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 5 brottsbalken bör inte ändras

Bedömning: Den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 5 brottsbalken, avseende den som förmått någon annan att medverka till brottet genom missbruk av hans eller hennes ungdom, bör kvarstå oförändrad.

Regleringen i 29 kap. 2 § 5 brottsbalken omfattar bl.a. den som förmått någon annan att medverka till brott genom att missbruka dennes ungdom (se avsnitt 9.2.3). Om ett förmående genom sådant missbruk inte är för handen är bestämmelsen inte tillämplig.

Det kan finnas skäl för en bedömning att något krav på att gärningspersonen förmått den unga att medverka inte bör ställas upp i straffskärpningsgrunden eller att åtminstone kravet på missbruk tas bort, i vart fall när den unge är under en viss ålder. Vårt förslag i avsnitt 9.3.4 innebär dock att den som involverar en person under 18 år i brottslig verksamhet både kan dömas för detta och samtidigt bli föremål för straffansvar enligt bestämmelserna om medverkan och osjälvständiga brottsformer i 23 kap. brottsbalken. Den föreslagna regleringen leder i sådana fall till ett sammantaget högre straff. Därmed framstår det inte som att det finns tillräckliga skäl att föreslå en utvidgning av 29 kap. 2 § 5 brottsbalken. Till detta kommer den föreslagna utvidgningen av straffbestämmelsen om människoexploa-

tering i avsnitt 9.3.3. Även denna kriminalisering är avsedd att kunna tillämpas i konkurrens med ansvar för brott enligt 23 kap. brottsbalken.

Om våra förslag till utvidgningar av det kriminaliserade området genomförs bör dessa enligt vår bedömning i tillräcklig grad fånga upp de fall i vilka det är angeläget med en strängare straffrättslig reaktion. I det ligger även bedömningen att punkten 2 inte behöver utvidgas till att avse annat än att förmå någon att medverka i brott. Om en person t.ex. är medgärningsman eller medhjälpare när en ung person begår brott, men varken förmår honom eller henne till detta eller därigenom involverar eller exploaterar den unge i brottslig verksamhet, framstår skälen för straffskärpning inte som lika starka. Enligt vår mening är sådana situationer varken jämförbara med de förhållanden som regleras i de övriga punkterna i 29 kap. 2 § eller med de fall som omfattas av de föreslagna bestämmelserna i 4 kap. 1 b och 16 kap. 5 a §§ brottsbalken.

I sammanhanget kan även framhållas att förslaget till en ny straffbestämmelse om främjande av ungdomsbrottslighet omfattar många av de situationer som i dansk rätt avses i § 81 punkten 10 straffeloven. Denna reglering innebär att det i straffskärpande riktning ska beaktas om gärningspersonen har medverkat till brottslighet av ett barn under 15 år. Vid en första anblick framstår bestämmelsen som vidsträckt. Den är dock endast avsedd att tillämpas när den tilltalade har spelat en mer aktiv roll för att få barnet att utföra själva gärningen. När det gäller den ålderskategori som omfattas är bestämmelsen mindre långtgående än våra förslag i detta kapitel (se avsnitt 5.2.2).

Ett genomförande av våra förslag kan väcka frågan om den aktuella delen av 29 kap. 2 § 5 brottsbalken bör utmönstras. Vi är dock inte beredda att föreslå detta. Det kan inte uteslutas att det kan uppstå situationer i vilka punkten kan bli tillämplig, men inte vårt förslag till en ny 5 a § i 16 kap. brottsbalken. Exempelvis för det fall ett anstiftande av ett brott begånget av någon strax över 18 år likväl kan anses ha inneburit att dennes ungdom utnyttjats. I sådana fall blir vårt förslag avseende främjande av ungdomsbrottslighet inte tillämpligt. Om det inte heller är fråga om en exploatering i ett sådant fall kan 29 kap 2 § 5 brottsbalken alltså fylla en funktion.

10 Narkotikabrotten

10.1 Inledning

I våra direktiv framhålls att det finns ett samband dels mellan narkotikahandeln och de kriminella nätverken, dels mellan narkotikahandeln och det våld som förekommer i kriminella miljöer. Arbetet mot narkotika utgör därför enligt direktiven en viktig del i att bekämpa de kriminella nätverken och deras brottslighet. Vidare anføres att det är angeläget att den straffrättsliga lagstiftningen, som har en central roll i narkotikabekämpningen, tydligt förmedlar att samhället ser strängt på illegal narkotikahantering. För att säkerställa att så är fallet behöver den straffrättsliga narkotikalagstiftningen enligt direktiven ses över i vissa avseenden.

Detta kapitel inleds med en redogörelse för gällande rätt med särskild inriktning på bakgrunden till införandet av synnerligen grovt narkotikabrott respektive synnerligen grov narkotikasmuggling som skedde 2016 (avsnitt 10.2). Därefter följer en redogörelse för praxis i narkotikamål efter den nämnda lagändringen (avsnitt 10.3) samt en beskrivning av straffmätning i narkotikamål efter lagändringen (avsnitt 10.4). Kapitlet innehåller även en redovisning av kriminalstatistik med fokus på utvecklingen avseende lagföringsbeslut, straffmassa och straffskalor beträffande narkotikabrottslighet (avsnitt 10.5). Därefter redovisar vi våra överväganden och förslag (avsnitt 10.6).

10.2 Gällande ordning

10.2.1 Inledning

Bestämmelser om olovlig befattning med narkotika finns i narkotikastrafflagen (1968:64). Bestämmelser om straff för bl.a. olovlig införsel och utförsel av narkotika finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling, nedan kallad smugglingslagen.

I detta avsnitt redogörs för gällande rätt beträffande narkotikabrott respektive narkotikasmuggling samt om den praxisomläggning som skedde 2011 i narkotikamål. Slutligen går förarbetena igenom till den lagändring som skedde 2016 och som innebar att narkotikalagstiftningen ändrades på så sätt att straffskalorna för grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling delades upp genom införandet av två nya brott: synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling.

10.2.2 Gällande rätt

Narkotikastrafflagen

I 1 § första stycket narkotikastrafflagen straffbeläggs under sex punkter olika förfaranden som utgör narkotikabrott om de sker olovligen. Enligt paragrafen döms den som

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller
6. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika, om gärningen sker uppsåtligen, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år. Att ett visst förfarande faller under två eller flera av straff-

bestämmelsens olika punkter innebär normalt inte att det är att bedöma som flera brott.¹

Punkterna i 1 § narkotikastrafflagen är i princip avsedda att tillämpas i ordningsföljd med punkten 6 som den minst kvalificerade formen.²

Enbart innehav av narkotika (utan något annat uppsåt än att gärningspersonen själv ska använda narkotikan) faller alltså under punkten 6 och utgör den minst kvalificerade gärningsformen. Många fall som utgör innehav är ansvarsgrundande redan enligt någon av de föregående punkterna (främst den fjärde punkten). Huruvida ett visst förfarande som innefattar innehav också faller under någon av de tidigare punkterna anges i förarbetena vara främst av praktisk betydelse för situationer då fråga uppkommer om straffansvar för någon osjälvständig brottsform. I fall då det däremot endast gäller att fastställa huruvida ett narkotikabrott enligt 1 § föreligger är det i och för sig tillräckligt för ansvar att förfarandet kan visas utgöra ett olovligt innehav. Enligt förarbetena saknar det i dessa fall i allmänhet egentlig praktisk betydelse om förfarandet formellt också faller under t.ex. punkt 4 och det kan antas att det många gånger är lättare att dokumentera att gärningspersonen olovligen innehaft narkotikan än att han eller hon också gjort sig skyldig till ett förfarande som faller under någon av de tidigare punkterna. I förarbetena har därför förutsatts att i praktiken den lösningen ofta väljs att det olovliga innehavet läggs till grund för åtal också i sådana fall där ett förfarande som faller under någon av de andra punkterna kan föreligga.³

När det särskilt gäller förhållandet mellan att, å ena sidan, överlåta (punkten 1) respektive förvärva (punkten 3) och, å den andra sidan, anskaffa (punkten 4) respektive bjuda ut till försäljning (punkten 5) kan det understrykas att begreppet överlåtelse enligt narkotikastrafflagen har samma betydelse som i civilrättsliga sammanhang; det som avses är köp, byte eller gåva eller något annat förfarande som innebär att äganderätten överförs till någon annan. Den som i civilrättslig mening är köpare respektive säljare döms därför enligt punkten 1 respektive 3, medan den som befattar sig med narkotikan som mellanhand utan att själv äga eller bli ägare många gånger

¹ Prop. 1982/83:141 om ändringar i narkotikastrafflagen s. 32 och 35.

² Jareborg (1995), Straffrättens gärningslära, s. 196, Andersson m.fl. (2012), Narkotikabrotten, En kommentar till de centrala bestämmelserna om narkotikabrott, s. 33 f. och prop. 1982/ 83:141 s. 14.

³ Prop. 1982/83:141 s. 35.

ansvarar enligt punkten 4 eller 5 (se NJA 1982 s. 64). Utgångspunkten är att varje överlåtelse betraktas som ett brott för sig (se NJA 1971 s. 396).

Om ett brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms enligt 2 § narkotikastrafflagen till böter eller fängelse i högst sex månader. Ett narkotikabrott ska enligt förarbetena anses som ringa endast om det med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som lindrigt och vid denna bedömning har alltså sorten och mängden narkotika särskild betydelse. Enligt förarbetena bör utöver sorten och mängden narkotika särskilt beaktas vilken typ av befattning med narkotika det varit fråga om. Det ringa brottet bör i huvudsak vara förbehållet gärningar som består i eget bruk eller innehav för eget bruk. Har narkotika överlåtits eller har narkotika innehafts i överlåtelsetyfte bör tillämpningen av det ringa brottet i princip vara utesluten. Undantag bör kunna göras endast för överlåtelser av mycket små mängder, motsvarande någon enstaka bit cannabisharts eller dylikt inom en sluten krets av missbrukare. Hantering av narkotika på kriminalvårdsanstalt bör vidare bedömas strängt oavsett om narkotikan var avsedd för eget bruk eller inte.⁴

Om brott som avses i 1 första stycket är att anse som grovt, döms enligt 3 § första stycket samma lag för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst två och högst sju år. I paragrafen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Vid sidan av mängden narkotika anges att brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt eller att det på annat sätt varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att sistnämnda omständigheter framför allt tar sikte på gärningspersoner som kalkylerar med ett tänkbart straff närmast som en företagsmässig riskfaktor, t.ex. vissa internationella brottssyndikat inom narkotikahandeln, och som själva inte är beroende av narkotika men som för egen vinning utnyttjar andras okunnighet eller beroende i en verksamhet som ofta sker yrkesmässigt. Vid bedömningen bör också graden av hänsynslöshet i gärningspersonens förfarande tillmätas betydelse, såsom om det aktuella preparatet är särskilt farligt eller att det har varit fråga om systematiskt bedriven överlåtelse till skolelever eller

⁴ Prop. 1992/93:142 om åtgärder mot bruk av narkotika samt ringa narkotikabrott s. 16 f.

annan ungdom eller till intagna på anstalt. Vidare bör beaktas om gärningen utgör ett led i en organiserad brottslighet.⁵ Frågan om vad som typiskt sett utmärker brott som bör bedömas som grova har utvecklats av Högsta domstolen i flera rättsfall under den praxisomläggning som inleddes genom rättsfallet NJA 2011 s. 357 (se nedan avsnitt 10.2.3).

Enligt 3 § andra stycket ska om brottet är att anse som synnerligen grovt, dömas för synnerligen grovt narkotikabrott till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det enligt paragrafen särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art. Vilka brott som är att betrakta som synnerligen grova utvecklas nedan i avsnitt 10.2.4.

I 3 b § narkotikastrafflagen finns en särskild straffbestämmelse som innebär att den som på olika sätt uppsåtligen tar befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika döms för olovlig befattning med narkotikaprekursorer till fängelse i högst två år. Om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika som är avsedd att framställas samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett framställning av särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

I 4 § första stycket narkotikastrafflagen föreskrivs ansvar enligt bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken för försök och förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrottgrovt narkotikabrott eller till synnerligen grovt narkotikabrott. För ansvar förutsätts att gärningen avsett annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen, dvs. annat än innehav, brukande eller annan befattning med narkotika. Av andra

⁵ Prop. 1968:7 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till narkotikastrafflag, m.m. s. 119, prop. 1980/81:76 om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m. m. s. 207 f. och prop. 1999/2000:124 En ny smugglingslag m.m. s. 125.

stycket i samma lagrum följer att även försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer i vissa fall är kriminaliserat.

Anstiftan av och medhjälp till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott samt olovlig befattning med narkotikaprekursorer är straffbart enligt 5 § narkotikastrafflagen, om gärningen inte innefattar endast befattning enligt 1 § första stycket 6 eller 3 b § första stycket 2 samma lag.

Smugglingslagen

Enligt 3 § smugglingslagen döms den som agerar på visst sätt i samband med införsel till eller utförsel från landet av vissa varor för smuggling. Om gärningen gäller narkotika döms enligt 6 § första stycket smugglingslagen för narkotikasmuggling till fängelse i högst tre år. Är ett brott som avses i 3 § att anse som ringa döms enligt 6 § andra stycket för ringa narkotikasmuggling till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt döms enligt tredje stycket för grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, dvs. samma kriterier som gäller beträffande grovt narkotikabrott, se ovan. Således är ovan angivna förarbetsuttalanden avseende vad som utgör grovt narkotikabrott även giltiga beträffande grov narkotikasmuggling.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms enligt fjärde stycket samma paragraf för synnerligen grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, om gärningen avsett en synnerligen stor mängd narkotika, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art, dvs. samma kriterier som gäller för synnerligen grovt narkotikabrott, se ovan och avsnitt 10.2.4.

Enligt 14 § smugglingslagen är försök till narkotikasmuggling, ringa narkotikasmuggling, grov narkotikasmuggling och synnerligen

grov narkotikasmuggling, liksom förberedelse och stämpling till narkotikasmuggling, grov narkotikasmuggling och synnerligen grov narkotikasmuggling straffbart i enlighet med bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller för förberedelse till ringa narkotikasmuggling.

Anstiftan av och medhjälp till narkotikasmuggling av normalgraden och ringa brott, grov narkotikasmuggling samt synnerligen grov narkotikasmuggling är straffbart i enlighet med 23 kap. 4 § brottsbalken.

I sammanhanget bör framhållas att straffskalorna för narkotikasmuggling överensstämmer med straffskalorna för narkotikabrottslighet enligt narkotikastrafflagen. Syftet har varit att åstadkomma en enhetlig bedömning av narkotikahandling, oberoende av om den ena eller den andra lagen är tillämplig. Gränsdragningen mellan de olika graderna av brott sker således enligt samma principer i de båda lagarna.⁶

Det är en vanlig situation att den som har gjort sig skyldig till narkotikasmuggling enligt smugglingslagen även uppfyller de förutsättningar som krävs för att kunna dömas till ansvar för narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen. För sådana fall finns det en hänvisning i 1 § andra stycket narkotikastrafflagen till smugglingslagen. Denna hänvisning består i upplysningen att bestämmelser om straff för olovlig införsel och utförsel av narkotika och olovlig befattning i vissa fall med narkotika finns i lagen om straff för smuggling. I förarbetena till smugglingslagen uttalas i denna del att det genom hänvisningen får anses vara markerat att det innehav som konstituerar den olaga införseln inte bör föranleda ansvar enligt narkotikastrafflagen utan enbart enligt smugglingsbestämmelsen. Ansvar för narkotikasmuggling konsumerar alltså ansvar för narkotikabrott. Om en gärning innefattar en fullbordad narkotikasmuggling men också ett fullbordat narkotikabrott ska det därmed dömas endast för smugglingsbrottet.⁷ Om smugglingsbrottet har stannat vid ett försök och gärningspersonen också har gjort sig skyldig till ett fullbordat narkotikabrott bör dock denne dömas endast för narkotikabrott (se NJA 2012 s. 535).

⁶ Prop. 1992/93:142 s. 10 och 17 samt NJA 1993 s. 38 och NJA 2013 s. 321.

⁷ Prop. 1999/2000:124 s. 113.

10.2.3 Praxisomläggningen i narkotikamål år 2011

Enligt tidigare praxis på narkotikastraffområdet var sorten och mängden narkotika som en gärning avsett i princip avgörande för rubriceringen och straffvärdebedömningen. Rättstillämpningen var förutsebar och innebar enhetlighet på så sätt att likartade straff dömdes ut för brott som avsåg samma sort och mängd narkotika. Den medförde även att hela straffskalan utnyttjades. Samtidigt innebar den att andra relevanta omständigheter inte beaktades och inte avspeglade sig i reaktionen på brottet. Det kunde få till följd att gärningar som, med hänsyn till gärningspersonernas motiv eller delaktighet i narkotikabrottsligheten, var av olika svårhet ändå ofta straffades lika strängt. Den innebar vidare att det i vissa fall, om den hanterade mängden var tillräckligt stor, inte fanns något utrymme för egentlig straffmätning.⁸

Utmärkande för rättstillämpningen har alltså varit att narkotikans sort och mängd ofta har varit av avgörande betydelse för bedömningen av såväl rubricering som straffvärde. Genom den s.k. Mefedrondomen (NJA 2011 s. 357) inleddes emellertid en omläggning av praxis. Omläggningen innebär framför allt att Högsta domstolen fjärmade sig från den straffvärdebedömning och den straffmätningstradition som utvecklats i domstolarna och som byggde på tabeller avseende straffvärdet för olika preparat och mängder. Andra omständigheter än sort och mängd narkotika skulle nu ges ett större genomslag.⁹

Tabellernas utformning var vidare, enligt Högsta domstolen, inte i alla delar förenliga med de generella farlighetsbedömningar som domstolen hade gjort av olika preparat. I de tabeller som tidigare användes var vissa preparat annorlunda värderade i farlighetshänseende och vidare var den mängd som angavs för ett visst straffvärde (dvs. ett visst antal hanterade missbruksdoser), bl.a. när det gällde gränsen mot grovt brott, inte fullt ut förenlig med de generella farlighetsbedömningar som gällde för olika preparat. I de nya riktvärdena efter praxisomläggningen har således vissa preparat omvärderats i farlighetshänseende samtidigt som de mängder som anges för ett visst straffvärde har räknats så att det antal hanterade miss-

⁸ Prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott s. 18.

⁹ Jfr även NJA 2011 s. 675 I och II, NJA 2011 s. 799, NJA 2012 s. 70, NJA 2012 s. 115, NJA 2012 s. 144, NJA 2012 s. 510, NJA 2012 s. 528, NJA 2012 s. 535, NJA 2012 s. 650, NJA 2012 s. 849 och NJA 2013 s. 321.

bruksdoser som mängden motsvarar stämmer överens med de olika preparatens generella farlighetsbedömningar (se även avsnitt 10.4).

Högsta domstolens uttalanden i nämnda avgöranden om mängdens och övriga omständigheters betydelse vid påföljdsbestämning i narkotikamål kan sammanfattas enligt följande.¹⁰

Både i fråga om gradindelning och straffvärde ska bedömningen ske på ett nyanserat sätt med beaktande av samtliga omständigheter som är av betydelse. Vid en given sort är mängden narkotika endast en faktor bland andra som ska inverka på bedömningen. Mängdfaktorns relativa betydelse kan vara ganska stor vid mindre allvarlig brottslighet men betydligt mindre vid brottslighet av allvarligare slag. Redan vid brottslighet som straffvärdemässigt befinner sig strax under eller vid gränsen för grovt brott spelar sort och mängd en förhållandevis mindre roll, medan sådana omständigheter som yrkesmässighet, organisationsgrad, vinningssyfte och hänsynslöshet vid spridningen av narkotikan träder i förgrunden. Efter hand som en narkotikabrottslighet bör tillmätas ett allt högre straffvärde avtar betydelsen av sort och mängd som straffvärdefaktorer. Beteckningarna grovt narkotikabrott och grovt narkotikasmuggningsbrott är avsedda för de allvarligaste gärningarna, sådana som ingår i en yrkesmässig eller organiserad narkotikahandel med inriktning på att i vinningssyfte sprida bruk av narkotika och hänsynslöst utnyttja andras beroende. Bedömningen ska ske med beaktande av den roll som den tilltalade har haft när det gäller narkotikahandlingen i vidare mening, graden av delaktighet i handlingen och, vid mer organiserad verksamhet, den ställning som den tilltalade har haft i organisationen. Av betydelse är vidare vilken insikt som den tilltalade har haft rörande narkotikahandelns organisation och hans eller hennes eget syfte med handlingen. Även fördelningen av brottslighetens ekonomiska utbyte har betydelse. Att sort och mängd endast är faktorer bland andra av betydelse för ett narkotikabrotts svårhetsgrad hindrar inte att dessa ofta i praktiken bildar utgångspunkt för bedömningen. Men bedömningen får inte stanna där, i vart fall inte om det finns andra straffvärdepåverkande omständigheter. När det gäller bedömningen av straffvärdet för ringa brott kan emellertid generellt accepteras att den sker i huvudsak efter schabloner och när det gäller narkotikabrott bör schablonen bygga på sort och mängd narkotika. Dessa båda faktorer är alltså även efter Högsta domstolens praxisomlägg-

¹⁰ Prop. 2015/16:111 s. 11 ff.

ning i princip avgörande för hur gränsen dras mellan ringa narkotikabrott och narkotikabrott av normalgraden (se avsnitt 10.4).

Mängden narkotika kan, även ensamt, i vissa fall motivera att ett narkotikabrott bedöms som grovt och det kan även ligga till grund för ett straff som är klart högre än minimistrafvet för grovt narkotikabrott. Enbart mängden bör dock enligt Högsta domstolen i allmänhet inte föranleda bedömningen att straffvärdet motsvarar ett fängelsestraff som sträcker sig mer än några år över minimistrafvet för grovt brott. Den betydelse som tillmäts mängden narkotika tillåts dock att variera något med preparatets farlighet. När det gäller olaglig hantering av cannabis bör mängden i sig, om det inte rör sig om alldeles extrema fall, inte kunna föranleda ett så strängt straff som fängelse i fem år. Ju högre upp man kommer i straffskalan för grovt narkotikabrott desto mer träder sådana omständigheter som yrkesmässighet, organisationsgrad, vinningssyfte och hänsynslöshet vid spridningen av narkotikan i förgrunden. På motsvarande sätt minskar därmed betydelsen av sort och mängd, även om en stor mängd i sig kan tala för att det har rört sig om en yrkesmässig och organiserad verksamhet. Mängden får också en dominerande betydelse i de fall det saknas andra omständigheter som är värda att beakta vid bedömningen av ett brotts svårhet.

Högsta domstolens uttalanden i några avgöranden, främst Nittiosjukilosdomen (NJA 2012 s. 144) och Cannabissmugglingsdomen (NJA 2012 s. 535), har uppfattats så att Högsta domstolen har satt upp straffvärdemässiga tak för betydelsen av mängden narkotika. I litteraturen angavs mot den bakgrunden riktvärden för var den övre gränsen för mängdens betydelse kan tänkas gå när det gäller olika preparat. Högsta domstolens avgöranden har fått till följd att de mängder som enligt litteraturen krävs för grovt brott är fördubblade i jämförelse med de tabellvärden som tidigare användes.

De omständigheter som Högsta domstolen i Mefedrondomen och i de efterföljande avgörandena har uttalat skulle kunna påverka straffvärdet kan delas upp enligt följande. Som straffvärdehöjande kan det beaktas om

- det har rört sig om stora mängder narkotika,
- narkotikan inte varit avsedd för eget bruk,
- det varit fråga om organiserad narkotikahandel, särskilt om den har varit internationell,

- narkotikahandeln varit omfattande och välorganiserad,
- brottsligheten varit ägnad att leda till en omfattande spridning av narkotika,
- många personer har varit inblandade i brottsligheten,
- gärningspersonen intagit en central eller på annat sätt framträdande eller viktig ställning i den organisation som legat bakom narkotikahandlingen,
- gärningspersonen haft insikt i organisationens storlek och inriktning,
- handlingen syftat till handel med narkotika,
- brottsligheten bedrivits i vinstsyfte eller verksamheten varit ägnad att ge en inte obetydlig vinst,
- gärningspersonen haft del i vinsten av verksamheten och eventuellt bestämt vinstfördelningen och själv tagit största vinsten,
- gärningspersonen i övrigt fick någon ersättning och hur stor denna i så fall var,
- gärningspersonen hade planerat för en fortsatt och utvidgad handel med narkotika,
- brottsligheten sträckte sig över en lång tid,
- det varit fråga om smuggling av narkotika till Sverige,
- smuggling av narkotika genomförts på ett mycket svårupptäckt eller i övrigt förslaget sätt,
- distributionssättet för narkotikan varit särskilt effektivt eller sofistikerat,
- försäljning av narkotika skett till en stor krets av okända, exempelvis via internet, till ungdomar eller till intagna på kriminalvårdsanstalt, eller
- gärningspersonen utnyttjat andra personer i verksamheten för att skydda sig själv.

Som straffvärdesänkande kan det beaktas om

- brottsligheten haft samband med gärningspersonens eget missbruk,
- narkotikan till stor del varit avsedd för eget bruk,
- det rört sig om ett ursprungligt samköp,
- försäljningen varit begränsad till vänner och bekanta,
- det varit fråga om en passiv, okvalificerad eller osjälvständig förvaring eller transport av narkotika,
- hanteringen varit kortvarig,
- gärningspersonen inte haft någon fysisk eller administrativ befattning med narkotikan,
- smuggling av narkotika inte präglats av någon förslagenhet,
- brottet stannade vid försök,
- gärningspersonen blivit utsatt för hot, tvång eller utnyttjande, eller
- det varit fråga om medverkan i mindre mån.

10.2.4 Förarbetena till 2016 års lagändring

Skälen för en uppdelning av straffskalorna för de grova narkotikabrotten

Lagändringen 2016 innebar att straffet för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling numera är fängelse i lägst två och högst sju år. För synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling döms till fängelse i lägst sex och högst tio år. Genom lagändringen klargörs det i lagtexten vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt. Avsikten med ändringen var enligt regeringen inte att generellt påverka straffnivåerna, i stället var syftet att skärpa straffen för gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder narkotika samt att det inte längre skulle tillämpas några s.k. mängdtak.

I förarbetena till 2016 års lagändring anförde regeringen att brotten grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling före praxisomläggningen utmärkte sig särskilt genom att straffnivåerna för

dessa brott var generellt sett betydligt högre än för andra brott och att straffskalorna tillämpades på ett annat sätt än vad som i allmänhet gäller. Rättstillämpningen stämde i dessa avseenden alltså inte enligt regeringen överens med de grundläggande principerna om proportionalitet och likabehandling, eller med hur påföljdsbestämningen sker i brottmål i allmänhet. Enligt regeringens mening kunde praxisförändringen sägas innebära en mer nyanserad syn på bedömningen av straffvärdet för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott, vilket lett till att straffmätningen blivit mindre mekanisk och mer kommit att likna den som sker vid andra typer av brott. Regeringen menade att detta är en rimlig ordning och anförde att på så vis får också grundläggande principer som proportionalitet och likabehandling genomslag.¹¹

Regeringen konstaterade i förarbetena till lagändringen att Högsta domstolens nya praxis i narkotikamål hade fått genomslag i underrätternas rättstillämpning, såväl avseende den mer nyanserade straffvärdebedömningen som frågan om vilken betydelse mängden narkotika ska ges vid straffmätningen.¹² Regeringen anförde att detta innebar att fängelsestraffen vid grovt brott i de allra flesta fall hade blivit lägre – eller avsevärt lägre – än de straff som före praxisomläggningen skulle ha dömts ut enligt tidigare tillämpade tabellvärden vid hantering av motsvarande sort och mängd narkotika. De straffvärdemässiga mängdtakens genomslag hade enligt regeringen bidragit till att det i praktiken kommit att finnas en särskild straffskala med ett visst maximistraff inbyggt i straffskalan för de grova brotten. Enligt regeringens mening är det inte lämpligt att sätta upp en gräns för när sorten och mängden narkotika inte längre kan och får beaktas som en straffvärdepåverkande omständighet, utan sådana straffvärdemässiga tak motverkar enligt regeringen i praktiken den större nyansering vid straffmätningen som praxisomläggningen hade medfört. Regeringens utgångspunkt var således att sort- och mängdfaktorn bör tillåtas få genomslag även på de högre straffnivåerna.¹³

Regeringen anförde i de nämnda förarbetena att straffskalorna för de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten generellt är ändamålsenligt utformade och tillräckligt vida för att möjliggöra differentierade bedömningar av straffvärdet. Motsvarande gällde

¹¹ A. prop. s. 18 f.

¹² A. prop. s. 14 och 19.

¹³ A. prop. s. 19.

enligt regeringen för normalgraderna och de ringa formerna av brotten. Regeringen anförde i detta sammanhang att det enbart är principerna om proportionalitet och ekvivalens som ska få styra utformningen av straffskalan för ett brott. Enligt regeringens mening medgav straffskalorna en adekvat bedömning av straffvärdet även vid de mest allvarliga narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten. Regeringen ansåg alltså att det inte fanns skäl att höja maximistraffet för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. En sänkning av maximistraffen var också utesluten enligt regeringen. När det gäller minimistraffen för de grova brotten konstaterade regeringen att det inte fanns fog för att säga att straffnivåerna för grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrott generellt blivit för låga efter praxisomläggningen 2011. En jämförelse med andra brott med i huvudsak motsvarande straffskalor som narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten visade enligt regeringen att straffnivåerna för de narkotikarelaterade brotten fortfarande låg högt, såväl när det gäller normalgraden av brotten som när det gäller de grova brotten. En höjning av minimistraffen skulle enligt regeringen innebära att de grova brotten fick ett högre minimistraff än t.ex. våldsbrott, vilket skulle kunna ifrågasättas med hänsyn till principerna om proportionalitet och ekvivalens.¹⁴

I stället ansåg regeringen att straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, som alltså var fängelse i lägst två och högst tio år, skulle delas upp och att detta skulle ske genom införandet av två nya brott; synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling med en straffskala om fängelse i lägst sex och högst tio år, medan det för grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling skulle dömas till fängelse i lägst två och högst sju år. Som skäl för detta förslag anförde regeringen i huvudsak följande.¹⁵

En utgångspunkt för påföljdsbestämningen i narkotikamål är att straffvärdebedömningen – liksom för brottmål i allmänhet – styrs av grundläggande principer om proportionalitet och ekvivalens. Som redovisats i avsnitt 5 kan det ifrågasättas om fasta straffvärdemässiga tak för mängdens betydelse, dvs. att mängden narkotika inte skulle få beaktas vid straffvärdebedömningen inom ramen för den tillämpliga straffskalan för grovt brott mer än upp till ett visst antal års fängelse, är förenliga med nämnda principer. Enligt regeringens mening kan sådana tak mot-

¹⁴ A. prop. s. 21.

¹⁵ A. prop. s. 25.

verka den större nyansering av straffmätningen som praxisomläggningen har inneburit. Vidare riskerar de straffvärdemässiga taken att leda till att straffvärdet för en gärning i vissa fall sätts för lågt. Utgångspunkten är att en skillnad i kvantitet endast bör komma till uttryck i ett annat straffvärde om skillnaden samtidigt ger uttryck för en större eller mindre grad av förkastlighet hos gärningen. Är skillnaden i den hanterade mängden narkotika tillräckligt stor innebär detta dock som utgångspunkt även en skillnad i fråga om förkastlighet. En strikt tillämpning av mängdtaken leder mot den bakgrunden till att rättstillämpningen blir onyanserad och att samma straffvärde bestäms för gärningar som, mot bakgrund av hur stor mängd narkotika som hanterats, är av olika allvar. Liksom utredningen konstaterar saknar de straffvärdemässiga taken vidare stöd i såväl lagtexten som i förarbetena till de gällande straffbestämmelserna. Till det kommer att de kan ge upphov till tröskel-effekter. Vid hantering av större mängder än vad taken anger synes Sverige dessutom ligga straffvärdemässigt lägre än övriga länder som utredningen jämfört med. Inte i något av de länderna synes det heller finnas ett tak för när faktorn sort och mängd har spelat ut sin roll som straffvärdepåverkande omständighet. Regeringen anser därför att sort- och mängdfaktorn måste tillåtas få genomslag även på de högre straffnivåerna.

Regeringen anförde vidare att en uppdelning av straffskalorna skulle göra lagstiftningen tydligare och skapa förutsättningar för en väl avvägd och differentierad bedömning av straffvärdet. Avsikten var emellertid enligt regeringen inte att generellt påverka straffnivån för de allvarligaste narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten. Regeringen menade vidare att en uppdelning av straffskalan skulle innebära att lagstiftningen i stort bättre harmonierar med den praxis för påföljdsbestämningen i narkotikamål som hade växt fram sedan juni 2011. Vidare skulle den skapa förutsättningar för domstolarna att fullt ut, inom ramen för respektive straffskala, beakta samtliga för straffvärdet relevanta omständigheter. En sådan omständighet framhöll regeringen är sorten och mängden narkotika. På så vis skulle en uppdelning enligt regeringen även förtydliga att den övre delen av den befintliga straffskalan för grovt brott kan tillämpas om gärningen avsett en mycket stor mängd narkotika även om inga andra försvårande omständigheter föreligger.¹⁶

¹⁶ A. prop. s. 26.

Vilka brott är att anse som synnerligen grova?

Vid bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt ska, som behandlas ovan, särskilt beaktas om brottet har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett en särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Kvalifikationsgrunderna för grov narkotikasmuggling överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller för grovt narkotikabrott.

Med verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt avses, som utvecklats ovan, någon form av organiserad narkotikahandel som bedrivits i vinstsyfte. När det gäller omständigheten särskilt stor mängd narkotika har i litteratur och praxis angetts riktvärden för när mängden narkotika av viss sort är så stor att brottet som utgångspunkt är att betrakta som grovt. Faktorer som kan medföra att ett narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott bedöms som grovt, med hänvisning till att brottet varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, är att det aktuella preparatet varit särskilt farligt eller att fråga har varit om systematiskt bedriven överlåtelse till t.ex. ungdomar (se avsnitt 10.2.2 och 10.2.3).

Enligt regeringen fångar kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling väl in de fall som bör förbehållas rubriceringen grovt brott. Regeringen menade att de varken är för vida, snäva eller kasuistiska samt att de har visat sig fungera väl när samhället förändras. Det hade enligt regeringen inte heller framkommit något behov av att ytterligare förtydliga dem utan regeringen menade att lagstiftningen, tillsammans med praxisbildningen från Högsta domstolen, ger tillräcklig vägledning för domstolarna. Enligt regeringens mening fanns det alltså inte några sakliga skäl att ändra kvalifikationsgrunderna för de grova brotten. En ändring av kvalifikationsgrunderna så kort tid efter praxisomläggningen kunde enligt regeringen tvärtom riskera att medföra ett oklart rättsläge. Regeringen ansåg därför att kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling inte borde ändras.¹⁷

När det gällde de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott är att bedöma som synnerligen grovt anförde regeringen att

¹⁷ A. prop. s. 22.

dessa bör vara av samma slag som och försvårande i relation till de omständigheter som kan kvalificera ett sådant brott som grovt.¹⁸

Regeringens förslag, som alltså överensstämde med 2016 års lagändring, innebär att det vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt särskilt ska beaktas om det har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika, eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

Regeringen anförde i detta sammanhang att kvalifikationsgrunderna ska vara sådana som tydligt särskiljer de synnerligen grova brotten från de grova brotten och som kan ge ledning för tillämparna. Det är även viktigt, menade regeringen, att utformningen inte ger upphov till en linjär straffvärdebestämning utifrån sort och mängd narkotika, dvs. en återgång till tidigare praxis.

Den första kvalificerande omständigheten, att brottet har *utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika*, avser enligt förarbetena ett av de allvarligaste fallen av olovlig narkotikahandel och tar sikte på gärningar som utgör led i väl organiserade verksamheter, ofta med internationell koppling. Enligt regeringens uppfattning är denna omständighet, som kumulerar de grova brottens ”större omfattning” och ”yrkesmässigt”, så allvarlig att den bör beaktas särskilt vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott är att bedöma som synnerligen grovt. För att brottet ska ha utgjort ett led i en verksamhet av aktuellt slag krävs enligt förarbetena att det rört sig om en kommersiell hantering som syftat till att sprida stora kvantiteter narkotika på den illegala marknaden. Av betydelse för bedömningen är verksamhetens omfattning och inriktning, antalet personer som har engagerats i verksamheten, kundkretsens storlek och sammansättning, hur länge verksamheten har pågått och hur stor vinst den har genererat. Regeringen anförde att den omständigheten att brottsligheten utgjort ett led i en större verksamhet som bedrivits i viss form och med visst syfte måste vara täckt av gärningspersonens uppsåt, vilket enligt regeringen innebär att gärningspersonens roll och ställning i organisationen och vid brottsligheten är av betydelse. Gärningspersonen kan således t.ex. ha varit med om att planlägga gärningen och fått del i vinsten av verksamheten.¹⁹

¹⁸ A. prop. s. 27.

¹⁹ A. prop. s. 28 f. och 39.

När det gäller den andra kvalifikationsgrunden, *att brottet har avsett en synnerligen stor mängd narkotika*, anförde regeringen att den sort och mängd narkotika som en gärningsperson har befattat sig med är en faktor som är viktig vid bedömningen av rubriceringsfrågan och för straffvärdebedömningen i narkotikamål. Regeringen menade dock att ange mängd som en kvalifikationsgrund för det synnerligen grova brottet skulle kunna medföra en risk för att mängdfaktorn återigen tillåts spela en helt avgörande roll vid straffvärdebedömningen och att det enbart p.g.a. mängden narkotika – trots att den inte varit mycket stor – skulle komma att dömas ut straff som närmar sig maximistraffet för synnerligen grovt brott. Detta skulle i sin tur enligt regeringen kunna leda till att det inte finns utrymme att beakta andra försvårande omständigheter inom ramen för den befintliga straffskalan. Regeringen anförde att en sådan rättstillämpning inte vore att eftersträva, men att risken för en sådan utveckling inte skulle överdrivas. Regeringen underströk i detta sammanhang att mängden narkotika i princip bör ha en avtagande effekt på straffvärdet samtidigt som andra straffvärdepåverkande omständigheter bör ges större tyngd när det gäller den grövre brottsligheten. Sort- och mängdfaktorn kan dock enligt regeringen inte tillåtas ha helt spelat ut sin roll vid ett visst straffvärde. Som exempel gavs att det måste anses mindre klandervärt att exempelvis smuggla in 400 gram än 4 kg heroin i landet. Regeringen framhöll emellertid att detta synsätt inte innebär att rättstillämpningen på nytt ska medföra en linjär straffmätning utifrån mängden narkotika ända upp till maximistraffet och därigenom innebära att det inte finns utrymme att beakta andra försvårande omständigheter inom ramen för den befintliga straffskalan.²⁰

Frågan om hur stora mängder narkotika det ska vara fråga om för att brottet ska bedömas som synnerligen grovt bör emellertid enligt regeringen överlåtas till domstolarnas praxisbildning. För att ett brott ska bedömas som synnerligen grovt med hänsyn till mängden narkotika förutsätts emellertid enligt regeringen att den skillnad i kvantitet – dvs. skillnaden i mängd narkotika – som föreligger mellan gärningen och gärningar som är att bedöma som grovt brott samtidigt motsvarar en beaktansvärd skillnad i förkastlighet.²¹

²⁰ A. prop. s. 29 f.

²¹ A. prop. s. 39.

Det förhållandet att ett brott avsett en mycket stor mängd narkotika kan även enligt förarbetena utgöra ett starkt bevisfaktum för att brottet har utövats i organiserad form i större skala och att gärningspersonen haft större insyn och varit mer delaktig i denna organisation än han eller hon vill tillstå. Således kan enligt förarbetena exempelvis den omständigheten att en person, som till synes enbart har haft rollen som transportör, anförtratts en mycket stor mängd narkotika av utomordentligt stort värde utgöra en indikation på att han eller hon har haft insyn eller ekonomiska intressen i den verksamhet som brottet utgjort en del av.²²

Den tredje kvalificerande omständigheten, *att brottet annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art*, tar enligt förarbetena sikte på brottslighet som har präglats av verkligt betydande farlighet eller hänsynslöshet. Det kan enligt regeringen vara fråga om fall där en gärningsperson hänsynslöst utnyttjat andra personers utsatthet för att själv bereda sig vinning, t.ex. där personer som missbrukar i större omfattning bjudits på en ny sorts narkotika i syfte att åstadkomma en fortsatt och ökad efterfrågan eller om gärningspersonen uppsåtligen bjudit ut narkotika som genom sin sammansättning är farligare än annan narkotika, t.ex. eftersom narkotikan är verksam i extremt små doser. Ett annat exempel som nämns i förarbetena i fråga om omständigheter som kan tala för att ett narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott är av synnerligen farlig eller hänsynslös art är om narkotika i större omfattning tillhandahållits till ungdomar utan betalning i syfte att skapa en ny kundkrets eller om narkotika bjudits ut och försålts på en webbplats till en stor krets av okända köpare, och därmed gjorts lätt åtkomlig för bl.a. ungdomar. När det gäller smuggling av narkotika in i landet kan det vidare röra sig om fall som p.g.a. att transporten skett med en särskild förslagenhet och där tillvägagångssättet innebär att det är mycket svårt att upptäcka smugglingen med de hjälpmedel som brottsbekämpande myndigheter har till sitt förfogande. Som exempel på sådan smuggling nämns i förarbetena fall där narkotika på ett särskilt svårupptäckt sätt blandas ut i legala produkter. Ett annat exempel på särskild förslagenhet vid smuggling, som enligt förarbetena skulle kunna innebära att fråga är om ett synnerligen grovt brott, är där transporten sker av anställda i transportnäringen, exempelvis om anställda på en

²² A. prop. s. 29 och 39.

flygplats systematiskt plockar undan väskor innehållande narkotika för att undgå tullhantering.²³

Regeringen framhöll emellertid att det inte endast är de omständigheter som lyfts fram i bestämmelsen om synnerligen grovt narkotikabrott respektive narkotikasmuggling som ska beaktas och att förekomsten av en sådan omständighet inte med automatik måste leda till att ett brott bedöms som synnerligen grovt. Domstolen ska enligt förarbetena, på samma sätt som i fråga om de grova brotten, göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.²⁴

Straffskalornas utformning

Som behandlats ovan är straffskalan för grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling fängelse i lägst två och högst sju år, medan straffskalorna för synnerligen grovt narkotikabrott respektive synnerligen grov narkotikasmuggling är fängelse i lägst sex och högst tio år.

Vad gäller utformningen av straffskalorna för grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling fann regeringen, som redovisats ovan inte skäl att ändra minimistraffen på två år eller förändra maximistraffen för de grövsta brotten, dvs. tio år.

I fråga om straffskalorna för brott som bedöms som synnerligen grova respektive grova narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott ansåg regeringen att de bör vara något överlappande. Regeringen hänvisade i detta sammanhang bl.a. till att 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. Som exempel på faktorer som påverkar straffvärdet eller straffmätningen i övrigt, men inte gradindelningen, angavs att gärningspersonen har ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken eller att det är fråga om ett sådant återfall som motiverar straffskärpning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken (se avsnitt 6.3.3).²⁵

När det gäller frågan hur stor överlappningen bör vara menade regeringen att för att lagstiftningen ska kunna utgöra ett trovärdigt

²³ A. prop. s. 30 och 39 ff.

²⁴ A. prop. s. 31.

²⁵ A. prop. s. 30 f.

verktyg i kampen mot narkotika, bör straffskalan vara ändamålsenligt utformad. En situation där det redan i förväg är givet att stora delar av straffskalan i praktiken aldrig kommer till användning bör enligt regeringen undvikas. Vidare anförde regeringen att det i olika sammanhang uttalats att det, för att ge lagstiftaren tillräckligt utrymme för att värdera ett brotts straffvärde i förhållande till andra brottstyper, bör vara möjligt att kunna använda även andra nivåer för minimistraffen. Detta borde enligt regeringen kunna ha bäring även i fråga om maximistraffen. I detta sammanhang anförde regeringen att med en straffskala för de synnerligen grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten från sex till tio års fängelse uppnåddes för dessa brott en parallellitet med den då gällande straffskalan för dråp. Med en straffskala från två till sju års fängelse för grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling åstadkoms enligt regeringen ingen direkt parallellitet med straffskalor för andra brott. Regeringen menade emellertid att en jämförelse kunde göras med straffskalorna för t.ex. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, mened, grovt brott, och grovt övergrepp i rättssak, vilka är fängelse i lägst två och högst åtta år. Med hänsyn till vad som gäller om olika brottstypers relativa proportionalitet menade regeringen att det var en rimlig avvägning.²⁶

10.3 Praxis i narkotikamål efter 2016 avseende synnerligen grova brott

10.3.1 Inledning

En naturlig utgångspunkt vid en översyn på narkotikaområdet är enligt våra direktiv att utvärdera om införandet den 1 juli 2016 av de synnerligen grova brotten har fått avsedd effekt (införandet av dessa brott benämns i det följande som 2016 års lagändring). En del i en sådan utvärdering är att studera den praxis som utvecklats på området efter att 2016 års lagändring.

Högsta domstolen har i tre domar prövat frågan vad som krävs gällande sort och mängd samt övriga straffvärdepåverkande omständigheter för att en gärning ska anses vara så kvalificerad att den rubriceras som synnerligen grovt brott. Nedan redovisas referat av

²⁶ A. prop. s. 31 f.

dessa tre domar. Därefter följer en kortare redovisning av hovrättsdomar som meddelats på området. Slutligen redogörs för de reflektioner som Drogpraxisgruppen redovisat på förfrågan från utredningen angående vilka effekter 2016 års lagändring har haft på praxis.

10.3.2 Högsta domstolens praxis avseende synnerligen grova brott

”Grillen” NJA 2017 s. 814

*Organiserad handel med kokain (1 kg) och cannabis (700 gram).
Gränsdragning mellan synnerligen grovt brott och grovt brott.*

I målet var RM åtalad för att under perioden den 1–28 juli 2016 ha bedrivit organiserad handel med kokain och cannabis.

I målet konstaterade Högsta domstolen följande utrett.

RM hade under den tid åtalet omfattar olovligen innehaft, förpackat och överlåtitt cannabis och kokain samt förmått andra att förvara och överlåta narkotika. En del av narkotikan hade förvarats och sålts från en grillkiosk. RM hade haft en central och bestämmande roll i verksamheten, vilken hade involverat ytterligare tre personer. Den fysiska hanteringen av överlåtelsena hade skett bl.a. genom att två av de medtilltalade vid sidan av sitt arbete under grillens öppethållande hade lämnat över narkotika och tagit emot betalning för den. Kokain och cannabis samt pengar från försäljningarna hade förvarats bl.a. i grillkiosken. Försäljning hade under perioden ägt rum vid 21 tillfällen varav två fall, som avsett 60 gram kokain respektive drygt 700 gram cannabis, hade skett till andra narkotikaförsäljare. Verksamheten avbröts genom polisens ingripande. RM:s hantering hade avsett drygt 1 kg kokain och drygt 700 gram cannabis. Tillsammans med det kokain som vid polisens ingripande förvarades hos honom och en medtilltalad (sammantaget cirka 928 gram) förvarades även fenacetin, ett ämne som kan användas för att späda ut kokain. Avsikten var att kokainet, som hade en förhållandevis hög halt aktiv substans, skulle spädas ut före försäljning.

Högsta domstolen anförde bl.a. att lagstiftningen om synnerligen grovt narkotikabrott syftar till att mängden narkotika – tillsammans med övriga omständigheter – ska få betydelse vid bedömningen också av de allvarligaste narkotikabrotten. Vid den samlade bedöm-

ningen kan, uttalade domstolen, de olika kvalifikationsgrunderna samspela. Domstolen gav som exempel att en synnerligen stor mängd narkotika av farlig art kan medföra att brottet betraktas som synnerligen grovt även om graden av farlighet är lägre när det gäller hur verksamheten har bedrivits. Lagstiftarens avsikt återspeglas även, enligt domstolen, i hur lagtexten har utformats. Domstolen uttalade därefter följande i fråga om brottets rubricering i detta fall.

15. Mängden kokain – drygt ett kilo – får anses vara en särskilt stor mängd narkotika, men inte synnerligen stor, och den mängd cannabis som omfattas av åtalet är av underordnad betydelse för bedömningen av brottets rubricering.

16. RM har haft ett bestämmande inflytande över i vart fall den del av verksamheten som har avsett två av de tilltalades hantering och försäljning av narkotika i Rinkebygrillens lokaler, förvaringen av narkotikan samt hanteringen av intäkterna. Hur narkotikan har införskaffats är inte utrett.

17. Verksamheten har bedrivits i en relativt stor omfattning och har varit ägnad att ge vinst. Den har haft en viss grad av organisation med en tydlig rollfördelning mellan de tilltalade. Den har visserligen pågått bara en kortare tid. Mot bakgrund av den betydande mängd narkotika som har tagits i beslag och RMs köp av flera telefoner med krypteringsfunktion står det dock klart att verksamheten har varit avsedd att fortsätta; den avbröts enbart till följd av polisens ingripande. Det måste samtidigt tas hänsyn till att handeln och hanteringen av narkotika har varit lokalt begränsad och involverat endast ett mindre antal personer. Verksamheten kan mot den bakgrunden inte betecknas som ett led i en särskilt kvalificerad form av organiserad brottslighet.

18. Efter polisens ingripande avstannade, eller förflyttades, den relativt öppna narkotikahandeln från Rinkebygrillen och området kring den. En omständighet som medför att brottsligheten bör betraktas som särskilt allvarlig är att grillen, som ligger i direkt anslutning till Rinkeby centrum, har använts som en central för hantering av narkotika och pengar. Det har bidragit till att i viss utsträckning normalisera en illegal narkotikahandling i ett område tillgängligt för alla och envar. Försäljningsmetoden framstår emellertid inte som särskilt effektiv eller hänsynlös.

Högsta domstolen fann vid en samlad bedömning att det hade varit fråga om en mycket allvarlig narkotikabrottslighet men att den inte kunde kvalificeras som ett synnerligen grovt brott, utan att den i stället skulle rubriceras som grovt narkotikabrott.

Högsta domstolen, som konstaterade att det inte hade framkommit några sådana omständigheter som avses i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken, anslöt sig till hovrättens bedömning att brottets straffvärde motsvarade fängelse i fem år och sex månader.

Med beaktande av att RM hade varit häktad med restriktioner, bestämde domstolen påföljden till fängelse i fem år och fyra månader.

”Lönnfacken I” NJA 2018 s. 150

Rubricering och straffmätning i mål om smuggling av 10 kg heroin, 7 kg kokain och 2 kg cannabisharts

I målet hade EH och BM fört in 10 093 gram heroin, 7 047 gram kokain och 1 914 gram cannabisharts till Sverige. BM och EH hade samma dag i personbil transporterat narkotikan från Helsingborg till Eda kommun.

I målet konstaterade Högsta domstolen i huvudsak följande utrett.

EH och BM hade agerat tillsammans och i samförstånd när narkotikan olovligen fördes in i Sverige och när den transporterades inom riket. Båda två hade känt till att det varit fråga om den sorts narkotika och de mängder som hade angetts i åtalet. EH och BM åkte tillsammans från Albanien till Amsterdam. Avsikten var att smuggla narkotika från Nederländerna till Oslo. De skulle få ersättning för smugglingsuppdraget. I Amsterdam fick de tillgång till en svenskregistrerad bil med specialbyggda lönnfack under sätena, som skulle användas för smuglingen. Narkotikan, som var förpackad i tjugo paket, placerades i lönnfacken av EH och BM. EH körde den svenskregistrerade bilen via Helsingör till Sverige medan BM färdades i en bil registrerad i Albanien. BM var den som rekryterade EH för smugglingsuppdraget, och BM gav honom också löpande instruktioner via sms, bl.a. om vilken väg han skulle köra och vid vilken tidpunkt han skulle ta färjan till Helsingborg. Det var också BM som införskaffat de telefoner som användes under färden. Vid tullkontrollen och undersökning av innehållet i de tjugo paketen visade det sig att de innehöll ovan angivna narkotika.

Högsta domstolen konstaterade att det var fråga om sådana mängder farlig narkotika att var och ens brott skulle bedömas som synnerligen grov narkotikasmuggling. I fråga om brottens straffvärde anförde domstolen följande.

16. [---] Vid prövningen av straffvärdet för befattning med stora mängder narkotika måste behovet av en differentierad straffmätning inom ramen för den givna straffskalan beaktas. Den bedömning som görs måste skapa utrymme i den övre delen av straffskalan för de allra allvarligaste fallen. För att kunna upprätthålla en nyanserad straffmätning vid narkotikabrottslighet krävs att det ges utrymme att beakta andra faktorer än sort och mängd. Det innebär att andra omständigheter allt mer bör träda i förgrunden ju högre upp på straffskalan man kommer.

17. Utgångspunkten är alltså att sort- och mängdfaktorn tillåts få genomslag även på de högre straffnivåerna. Mängden och sorten måste dock ges en påtagligt avtagande betydelse som straffvärdehöjande omständighet vid stora mängder narkotika (jfr a. prop. s. 30 och 39).

18. Av betydelse är, förutom sort och mängd, främst graden av delaktighet i narkotikahandlingen och den ställning som den tilltalade har intagit i organisationen liksom hur omfattande och varaktig delaktigheten har varit. Att beakta är vidare den insikt som den tilltalade har haft rörande narkotikahandelns organisation, storlek och inriktning samt hans eller hennes eget syfte med handlingen. Även fördelningen av brottslighetens ekonomiska utbyte ska tillmätas betydelse. (Jfr NJA 2011 s. 799 och NJA 2012 s. 115.)

19. EH har till Sverige fört in en synnerligen stor mängd narkotika. Förfaringssättet när narkotikan smugglades in präglades av noggrann planläggning och av förslagenhet. Han har utfört uppdraget mot ersättning, enligt egen uppgift mellan 7 000 och 8 000 euro. Några sådana särskilda försvårande eller förmildrande omständigheter som avses i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken har inte framkommit.

20. Det kan mot bakgrund av omständigheterna inte råda någon tvekan om att EH har förstått att han handlat inom ramen för en organiserad verksamhet av allvarligt slag. Det är emellertid inte visat att han har känt till hur verksamheten varit upplagd eller vilken omfattning som den haft. Vad som framkommit om EHs avsikter och motiv är inte av det slaget att straffvärdet av det skälet bör anses påtagligt högre än vad som redan följer av att brottet bedömts utgöra synnerligen grov narkotikasmuggling.

21. Avgörande för att brottet har kvalificerats som synnerligen grovt har främst varit sorten och mängden narkotika (p. 14). De omständigheterna bör därför bara i begränsad omfattning kunna ges ytterligare betydelse inom ramen för den tillämpliga, högre straffskalan. Det har emellertid varit fråga om så stora mängder av heroin och kokain att sorten och mängden trots detta bör få ett visst genomslag även vid bedömningen av straffvärdet inom skalan. Straffvärdet av EHs brott motsvarar fängelse i sju år.

[---]

28. Även BM har smugglat in en synnerligen stor mängd narkotika till Sverige på ett sätt som varit präglat av noggrann planering och av förslagenhet. Han har liksom EH utfört uppdraget mot ersättning, låt vara att han hävdar att de skulle få en lägre ersättning, 4 000 euro att dela på. Inte heller i BMs fall har det framkommit några omständigheter som avses i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken.

29. BM har löpande instruerat EH om vilka åtgärder som skulle vidtas under resan. Han har också, enligt vad han själv uppgett, företagit en resa till Sverige under hösten 2016 för att rekognosera inför den aktuella smugglingen och har själv väckt idén om att de skulle använda två bilar vid smugglingen. Han har inhandlat de telefoner som använts av de båda tilltalade. Sammantaget har han medverkat i planeringen av smugglingen, haft en aktiv roll och tagit egna initiativ för att underlätta genomförandet av smugglingsbrottet.

30. BM måste också ha förstått att han handlat inom ramen för en organiserad verksamhet av allvarligt slag. Det har inte framkommit att han har haft någon kännedom om hur verksamheten har varit upplagd eller vilken omfattning den har haft. Hans delaktighet och den ställning han har intagit bör emellertid påverka bedömningen av straffvärdet för det brott han begått (jfr p. 20). Brottets straffvärde motsvarar fängelse i åtta år.

Högsta domstolen fann att någon annan påföljd än fängelse inte kunde komma i fråga och att det inte heller fanns något skäl att avvika från ett straff bestämt efter brottets straffvärde för någon av de två tilltalade.

Högsta domstolen kom alltså till den slutsatsen att envar av EH och BM skulle dömas för synnerligen grov narkotikasmuggling till fängelse, i sju år för EH och i åtta år för BM.

”Lönnfacken II” (NJA 2018 s. 677)

Narkotikasmuggling (20 kg metamfetamin). Gränsdragning mellan synnerligen grovt brott och grovt brott

I målet hade AJ fört in 19,95 kg metamfetamin till Sverige. Högsta domstolen konstaterade i huvudsak följande utrett.

Narkotikan hade varit förpackad i 40 paket som vardera vägde cirka 500 gram. AJ hade smörjt in paketen med en blandning av svartpeppar, matolja och kaffe samt placerat paketen i ett hål som fanns under framsätena i hans bil. Han hade täckt hålet med en

metallplatta och en gummimatta. AJ hade fått uppdraget att transportera narkotikan av två män. Han skulle få sammanlagt 6 000 euro i ersättning för uppdraget. Männen gav AJ narkotikan, som då redan var förpackad, ytterligare emballage och ingredienserna till den blandning som paketen skulle smörjas in med. De instruerade honom hur han skulle slå in paketen i det medhavda emballaget, göra blandningen och smörja in paketen. Männen bestämde när resan skulle ske och försåg AJ med mobiltelefoner och instruktioner angående vad han skulle göra när han anlände till Sverige.

I domen anförde Högsta domstolen att det ska göras en allsidig bedömning av samtliga omständigheter vid gradindelningen av narkotikasmuggling. De omständigheter som särskilt ska beaktas enligt lagtexten är, uttalade domstolen, att se som exempel och är varken uteslutande eller obligatoriska vid bedömningen av om en narkotikasmuggling ska anses som ett grovt eller synnerligen grovt brott. Även omständigheter som inte ingår bland exemplen ska alltså enligt domstolen kunna leda till att brottet bedöms som grovt eller synnerligen grovt, en förutsättning för detta är dock att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som lika försvårande som i de angivna exemplen. Högsta domstolen anförde därefter bl.a. följande.

12. De omständigheter som särskilt anges som kvalificerande vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt är utformade utifrån att de ska tydligt särskilja de synnerligen grova brotten från de grova brotten (se a. prop. s. 28).

13. I förarbetena ges en närmare redogörelse för dessa särskiljande omständigheter (se a. prop. s. 38 ff.). Den kvalificerande omständigheten, att brottet har utgjort led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, kumulerar det grova brottets alternativa rekvisit ”större omfattning” och ”yrkesmässighet”. För att det ska vara fråga om en synnerligen stor mängd narkotika förutsätts att skillnaden i kvantitet i förhållande till gärningar som är att bedöma som grovt brott motsvarar en beaktansvärd skillnad i förkastlighet.

14. När det gäller rekvisitet att brottet annars ska ha varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art, krävs att hänsynslösheten eller farligheten har gått påtagligt utöver vad som gäller för att brottet med hänvisning till visad särskild farlighet eller hänsynslöshet ska bedömas som grovt. Vad särskilt gäller narkotikasmuggling kan så vara fallet om transporten har skett med särskild förslagenhet som gör smuglingen mycket svårupptäckt. Det kan vara fråga om situationer då narkotika har blandats i legala produkter eller då transporten sker av anställda i transport-

närigen, t.ex. om anställda på en flygplats systematiskt plockar undan väskor innehållande narkotika i syfte att undgå tullhantering.

15. När brottet har rubricerats ska straffvärdet bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan (29 kap. 1 § brottsbalken). Den bedömning som görs måste skapa utrymme i den övre delen av straffskalan för de allvarligaste fallen. Utgångspunkten är att sort och mängd ska få genomslag även på de högre straffnivåerna men ska ges en påtagligt avtagande betydelse som straffvärdehöjande omständighet vid stora mängder narkotika. Av betydelse för straffvärdet är, förutom sort och mängd, främst graden av delaktighet i narkotikahandlingen och den ställning som den tilltalade har haft i organisationen liksom hur omfattande och varaktig delaktigheten har varit. Att beakta är vidare den insikt som den tilltalade har haft rörande narkotikahandelns organisation, storlek och inriktning samt hans eller hennes eget syfte med handlingen. Även fördelningen av brottslighetens ekonomiska utbyte ska tillmätas betydelse. (Jfr ”Lönnfacken” p. 15–18.)

16. När det gäller kurirer kan det emellertid förhålla sig så att det saknas andra omständigheter att bedöma straffvärdemässigt än sort och mängd. I sådana fall får det accepteras att sorten och mängden narkotika blir avgörande för både rubriceringen och straffvärdet. (Jfr ”Cannabis-smugglingsdomen” NJA 2012 s. 535 p. 19.)

Högsta domstolen konstaterade att den aktuella insmugglade mängden narkotika, 19,95 kg metamfetamin, är en särskilt stor mängd narkotika, men inte synnerligen stor. Vidare fann domstolen att förfaringsättet hade präglats av viss förslagenhet, men inte sådan särskild förslagenhet som krävs för att brottet ska bedömas som synnerligen grovt. Genom den särskilt stora mängden narkotika och övriga omständigheter kring gärningen fann domstolen visat att den hade ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, vilket AJ måste ha förstått.

En samlad bedömning av omständigheterna ledde Högsta domstolen till slutsatsen att det varit fråga om en mycket allvarlig narkotikasmuggling, men att den inte kunde kvalificeras som ett synnerligen grovt brott. Domstolen fann i stället att brottet skulle rubriceras som grov narkotikasmuggling.

I fråga om gärningens straffvärde anförde domstolen följande.

21. Det är inte visat att AJ har känt till hur narkotikaverksamheten har varit upplagd eller haft någon inblick i vilken närmare omfattning den har haft. Han har i och för sig utlovats en tämligen hög ersättning för uppdraget, men har intagit en underordnad ställning. Hans befattning med narkotikan har i allt väsentligt avsett själva transporten. Något

egentligt inflytande över tillvägagångssättet har han inte haft. I stället har han fungerat som kurir och agerat i enlighet med de instruktioner som han har fått. Vad som framkommit om hans roll i narkotikahandlingen samt hans avsikter och motiv kan därför inte anses vara av det slaget att straffvärdet av det skälet bör anses påtagligt högre än vad som redan följer av att brottet bedömts utgöra grov narkotikasmuggling. Några särskilda försvårande eller förmildrande omständigheter som avses i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken har inte framkommit.

22. Det har dock varit fråga om en så stor mängd metamfetamin att detta bör få genomslag inte bara vid rubriceringen utan även vid bedömningen av straffvärdet inom skalan. Straffvärdet för AJ brott motsvarar fängelse i fem år och sex månader.

Högsta domstolen fann att någon annan påföljd än fängelse inte kunde komma i fråga och att det inte heller fanns något skäl att avvika från ett straff bestämt efter brottets straffvärde. AJ dömdes alltså för grov narkotikasmuggling till fängelse i fem år och sex månader.

10.3.3 Avgöranden från hovrätterna

Inledning

Det har inte refererats några avgöranden angående gränsdragningen mellan grovt och synnerligen grovt narkotikabrott eller narkotika i rättsfallsamlingen Rättsfall från hovrätterna (RH) sedan de synnerligen grova brotten infördes 2016. Nedan redovisas några orefereerade avgöranden från hovrätterna i syfte att belysa straffvärdebedömningen i narkotikamål efter införandet av de synnerligen grova brotten. Det görs inga anspråk på att sammanställningen av domarna ger en fullt ut rättvisande bild av praxis och rättsfallen har inte valts ut efter någon särskild metod.

Dom meddelad av Svea hovrätt den 19 juni 2017 (B 3313-17)

Fyra tilltalade dömdes för synnerlig grov narkotikasmuggling och synnerligen grovt narkotikabrott avseende smuggling och befattning med cirka 3,2 kg kokain och 2,2 kg heroin. Två av de tilltalade ansågs vara huvudmän och dömdes till fängelse i åtta år. De övriga två tilltalades medverkan ansågs inte ha varit begränsad till att enbart agera kurirer och de dömdes till fängelse i sex år och sex månader.

Vid straffmätningen togs hänsyn till att samtliga tilltalade hade varit frihetsberövade med restriktioner under cirka sex månaders tid.

Dom meddelad av Svea hovrätt den 10 juli 2017 (B 4770-17)

Målet rörde två tilltalade. Såvitt avsåg åtalet beträffande synnerligen grovt narkotikabrott som överklagats av åklagaren till hovrätten avsåg detta innehav av och befattning med 1,5 kg kokain i överlåtelsesyfte. Den ena tilltalade dömdes till fängelse i fem år och sex månader. Hovrätten anförde att det inte var fråga om en sådan mängd som kan anses inrymmas i begreppet synnerligen stor mängd narkotika. Även med beaktande av att renhetsgraderna (94 procent för 1,47 kg och 43 procent för 125 gram) var högre än vad som är vanligt i missbrukarledet ansåg hovrätten att den omständigheten i sig inte var tillräcklig för att gärningen skulle rubriceras som synnerligen grovt brott. Mängden narkotika och dess renhetsgrad tydde enligt hovrätten i och för sig på att gärningen varit ett led i en verksamhet som bedrivits organiserat i större omfattning. I avsaknad av annan utredning fann hovrätten dock att gärningen skulle bedömas som grovt narkotikabrott. Beträffande den aktuella åtalpunkten befanns den andre tilltalade endast skyldig till innehav av en mindre mängd narkotika, vilket bedömdes som narkotikabrott av normalgraden.

Dom meddelad av Svea hovrätt den 21 augusti 2017 (B 5625-17)

Två tilltalade dömdes för synnerligen grovt narkotikabrott. Brottsligheten avsåg innehav i överlåtelsesyfte av cirka 4,2 kg kokain. I fråga om brottets rubricering, uttalade tingsrätten, till vilket hovrätten anslöt sig, att det aktuella innehavet av kokain varit en del av en omfattande kommersiell och gränsöverskridande verksamhet som pågått under en lägre period. Åtalet omfattade en tidsperiod om drygt fyra månader. Under denna tid hade bl.a. en lägenhet hyrts som använts för förvaring av narkotika och som övernattningsplats för kurirer från andra länder. Vidare var det utrett att betydande belopp hade överförts eller avsetts att överföras till mottagare i andra länder varvid även kurirer använts i verksamheten. Dessa omständigheter, tillsammans med mängden kokain, medförde att brottet skulle bedömas som synnerligen grovt.

Den ena tilltalade, som bl.a. hade haft hand om logistiken samt mottagande och avsändande av kurirer och hyrt lägenhet där narkotikan förvarades och där en kurir inhystes, bedömdes ha haft en mer aktiv och framträdande roll och dömdes till fängelse i sju år och sex månader. Den andra tilltalade hade haft en mindre central roll i narkotikahandlingen och straffvärdet bedömdes uppgå till fängelse i sex år. Med beaktande av den tilltalades ungdom bestämdes straffet till fängelse i fyra år och sex månader.

*Dom meddelad av Hovrätten över Skåne och Blekinge
den 20 december 2017 (B 2912-17)*

En tilltalad dömdes för synnerligen grov narkotikasmuggling avseende drygt 21,8 kg kokain och 10,1 kg heroin. En stor del av kokainet hade synnerligen hög renhetsgrad (93–95 procent). Liksom tingsrätten fann hovrätten att det inte kunde anses klarlagt att den tilltalades roll i sammanhanget varit någon annan än att agera som kurir. Med utgångspunkt i detta förhållande och med beaktande av den smugglade narkotikans sort, mängd och renhetsgrad befanns straffvärdet motsvara fängelse i åtta år. Påföljden bestämdes till fängelse i enlighet med straffvärdet.

*Dom meddelad av Hovrätten över Skåne och Blekinge den 9 januari
2018 (B 3163-17)*

En tilltalad dömdes för synnerligen grov narkotikasmuggling avseende 64,5 kg cannabis och 10 kg kokain. Hovrätten anslöt sig till tingsrättens bedömning att gärningen, på den grunden att denna avsett en synnerligen stor mängd narkotika av vilken kokainet haft en särskilt hög renhetsgrad, skulle bedömas som synnerligen grov narkotikasmuggling. Mängden narkotika talade enligt hovrätten för att brottet utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika. Även av detta skäl fann hovrätten att brottet skulle bedömas som synnerligen grov narkotikasmuggling. Vidare fann hovrätten att den tilltalade hade varit transportör av narkotikan. Hovrätten ansåg att straffvärdet uppgick till omkring sju års fängelse. Vid straffmätningen beaktades att den tilltalade skulle utvisas samt att frihets-

berövande med restriktioner hade förekommit. Påföljden bestämdes därför till fängelse i sex år och sex månader.

*Dom meddelad av Hovrätten för Västra Sverige den 6 mars 2018
(B 1010-18)*

Målet rörde flera tilltalade. Såvitt avsåg åtalet för synnerligen grovt narkotikabrott avsåg brottsligheten befattning med 172 kg cannabis. Enligt hovrätten medförde redan mängden narkotika att brottet skulle rubriceras som synnerligen grovt brott. Vidare uttalade hovrätten att det var visat att hanteringen av den stora mängden narkotika utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika. Den ene av de tilltalade hade bl.a. organiserat användandet av kurirer vid smuglingen. Hovrätten uttalade vidare att den stora mängden narkotika liksom det faktum att distribution skett till mellanled för förmodad vidareförsäljning, visade att verksamheten syftat till stor spridning av narkotika. Gärningen var även av dessa skäl att bedöma som synnerligen grov. Den ene av de tilltalade hade enligt hovrätten haft en ledande roll som organisatör och arbetsledare. Med hänsyn till den stora mängden cannabis och hans betydelsefulla roll i verksamheten ansåg hovrätten att straffvärdet uppgick till åtta års fängelse. Påföljden bestämdes till fängelse i enlighet med straffvärdet. Den andre tilltalade hade enligt hovrätten vaktat den mycket stora mängden narkotika under cirka en månads tid samt deltagit vid förpackningen av den. Han kunde enligt hovrätten inte undgått att förstå omfattningen av narkotikaverksamheten, även om han inte hade en sådan ledande ställning som den medtilltalade. Påföljden bestämdes därför till fängelse i sju år i enlighet med straffvärdet.

Dom meddelad av Svea hovrätt den 24 maj 2018 (B 3592-18)

En tilltalad dömdes för bl.a. synnerligen grovt narkotikabrott. Gärningen avsåg transport, innehav och förvar av nästan 180 kg cannabis. Tingsrätten fann att gärningen var att rubricera som grovt narkotikabrott och hänvisade bl.a. till Drograxisgruppens riktlinjer.

Till skillnad från tingsrätten ansåg hovrätten att redan mängden narkotika innebar att brottet skulle rubriceras som synnerligen grovt

narkotikabrott. Det var enligt hovrätten inte visat att den tilltalade agerat som annat än transportör. Hovrätten anförde vidare att transporten hade skett i ett fordon försett med ett dolt utrymme, med uppenbar avsikt att undgå upptäckt samt att det sätt som narkotikan var förpackad på talade för att narkotikan skulle levereras till mellan-händer för vidare distribution. Av utredningen framgick också att den tilltalade skulle leverera narkotikan till flera olika platser. Han kunde därmed enligt hovrätten inte sägas ha haft en enbart obetydlig eller osjälvständig roll i att narkotikan skulle få en större spridning. Att han hade anförtrotts en mycket stor mängd narkotika av utomordentligt högt värde tydde också på att han haft insyn i den verksamhet som brottet har utgjort en del av. Med hänsyn till nämnda omständigheter fann hovrätten sammantaget skäl att bedöma gärningen som ett synnerligen grovt narkotikabrott även på den grunden att brottet utgjort led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika. Hovrätten rubricerade alltså gärningen som synnerligen grovt narkotikabrott. Straffvärdet ansågs motsvara sex års fängelse.

*Dom meddelad av Hovrätten över Skåne och Blekinge
den 30 juli 2018 (B 1773-18)*

En tilltalad dömdes för synnerligen grov narkotikasmuggling bestående i smuggling av knappt 500 kg cannabisharts, cirka 42 kg cannabis, cirka 111 kg amfetamin, cirka 6 kg kokain och 5 kg MDMA. Mängden narkotika översteg enligt tingsrätten med marginal den mängd som ensamt motiverar att brottet är att bedöma som synnerligen grovt. Med hänsyn till värdet (90 miljoner kronor i missbrukarledet) samt till hur narkotikan var förpackad ansågs det klarlagt att brottet måste ha ingått som ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika. Tingsrätten fann att det inte framkommit skäl att se vare sig mindre eller mer allvarligt på den tilltalades gärning jämfört med vad som utförs av en normal kurir. Tingsrätten ansåg att gärningens straffvärde motsvarade fängelse i drygt sju år. Med hänsyn till att den tilltalade varit häktad med restriktioner under en längre tid bestämdes påföljden till fängelse i sju år. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.

Riksåklagaren överklagade domen till Högsta domstolen, som inte meddelade prövningstillstånd.

Dom meddelad av Svea hovrätt den 30 augusti 2018 (B 7200-18)

Två tilltalade, en far och en son, dömdes för synnerligen grov narkotikasmuggling avseende drygt 16 kg heroin och närmare 2 kg kokain. Tingsrätten konstaterade att det var fråga om sådana stora mängder farlig narkotika att var och ens brott skulle bedömas som synnerligen grov narkotikasmuggling. Tingsrätten ansåg att sonen agerat som kurir, men inte varit en helt osjälvständig sådan. Han hade bl.a. tillhandahållit bilen och godtagit att den byggdes om för smugglingsändamål. Han hade även skött kontakterna med uppdragsgivarna och haft den största ekonomiska vinningen. Vidare bedömdes sonen ha förstått att han handlat inom ramen för en organiserad verksamhet av allvarligt slag. Det var dock inte utrett att han känt till exakt hur verksamheten varit upplagd eller vilken omfattning den haft. Mot bakgrund av hans roll i smuglingen och med hänsyn till mängden narkotika bedömdes straffvärdet för hans del motsvara fängelse sju år. Påföljden bestämdes till fängelse i enlighet med straffvärdet. Tingsrätten konstaterade att fadern inte hade varit lika aktiv i verksamheten och inte haft lika stor ekonomisk vinning som sonen. Straffvärdet ansågs i hans fall motsvara fängelse sex år och påföljden bestämdes till fängelse i enlighet med detta värde. Hovrätten anslöt sig till tingsrättens bedömningar och fastställde domen.

Dom meddelad av Hovrätten över Skåne och Blekinge den 14 september 2018 (B 2110-18)

Två tilltalade dömdes för synnerligen grov narkotikasmuggling avseende drygt 170 kg amfetamin, cirka 86 kg cannabis, cirka 12 kg MDMA och närmare 3 kg kokain. Brottet bedömdes som synnerligen grovt med hänsyn till att det avsett en särskilt stor mängd narkotika och utgjort ett led i en större verksamhet. Den ene av de tilltalade ansågs ha haft en sådan framträdande roll vid narkotikasmugglingen och sådana insikter i dess organisation att dessa omständigheter skulle beaktas i skärpande riktning vid bedömningen av straffvärdet. Hovrätten fann att straffvärdet för dennes del uppgick till drygt åtta års fängelse. Med hänsyn till långvarig häktning med restriktioner bestämdes påföljden till fängelse i åtta år. Den andra tilltalade var chaufför i verksamheten. Även om det kunde hållas för

visst att han hade viss insikt om att gärningen var ett led i en organiserad, kriminell verksamhet som syftade till handel med narkotika i stor omfattning, bedömdes detta påverka straffvärdet endast i viss mån. De var inte visat att denne kände till hur verksamheten var upplagd eller vilken omfattning den hade. Påföljden bestämdes till fängelse i sex år och sex månader, efter att långvarig häktning med restriktioner hade beaktats vid straffmätningen.

*Dom meddelad av Hovrätten över Skåne och Blekinge
den 18 september 2018 (B 2434-18)*

En tilltalad dömdes för synnerligen grov narkotikasmuggling avseende 340 kg cannabisharts och närmaren 2 kg kokain. Redan mängden narkotika medförde enligt tingsrätten att brottet skulle bedömas som synnerligen grovt. Förutom mängden visade också tillvägagångssättet med specialbyggda trailers att smugglingen var väl organiserad. Straffvärdet låg enligt tingsrätten strax över minimistraflet. Tingsrätten ansåg att annat inte var visat än att den tilltalades roll stannat vid kurirens. Sedan tingsrätten beaktat att den tilltalade varit häktad med restriktioner under sju månader bestämdes påföljden till fängelse sex år. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.

*Dom meddelad av Hovrätten över Skåne och Blekinge
den 15 februari 2019 (B 171-19)*

En tilltalad dömdes för synnerligen grov narkotikasmuggling avseende cirka 10 kg kokain. Brottet ansågs som synnerligen grovt eftersom det hade ingått som ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika och avsett en synnerligen stor mängd narkotika.

Tingsrätten ansåg det styrkt att den tilltalade hade förstått att han handlat inom ramen för en organiserad verksamhet av allvarligt slag, men fann inte visat att han känt till hur verksamheten varit upplagd eller vilken omfattning som den haft. Vad som framkommit om den tilltalades avsikter och motiv ansågs inte vara av det slaget att straffvärdet borde anses påtagligt högre än vad som redan följer av att brottet bedömts vara synnerligen grov narkotikasmuggling. Mot bakgrund av den höga renhetsgraden (cirka 91 respektive 93 procent)

kunde man enligt tingsrätten utgå från att kokainet i gatuledet skulle ha svarat mot en långt större mängd missbruksdoser än vad som hade varit fallet om det hade varit fråga om kokain med en normal renhetsgrad. Detta ansågs tala i straffskärpande riktning. Sammantaget ansåg tingsrätten att straffvärdet motsvarade fängelse omkring sju år. Vid straffmätningen beaktades att de tilltalade skulle utvisas, varvid påföljden bestämdes till fängelse i sex år och tre månader. Hovrätten anslöt sig till tingsrättens bedömning och fastställde domen.

Dom meddelad Hovrätten för Västra Sverige meddelad den 29 mars 2019 (B 1538-19)

En tilltalad dömdes för synnerligen grovt narkotikabrott bestående i transport och innehav av närmare 121 kg amfetamin, cirka 12 000 tabletter MDMA samt 0,78 gram kokain. Brottet bedömdes som synnerligen grovt p.g.a. mängden narkotika. Mot bakgrund av mängden narkotika som hanterats kunde det enligt hovrätten inte råda någon tvekan om att den tilltalade förstått att han handlat inom ramen för en organiserad verksamhet av allvarligt slag. Det var emellertid inte visat att han känt till hur verksamheten varit upplagd eller vilken omfattning den haft. Det hade inte heller framkommit något om hans avsikter och motiv eller vilken eventuell vinning han skulle få av gärningen. Mot denna bakgrund ansåg hovrätten att straffvärdet motsvarade sju års fängelse, varvid påföljden bestämdes till fängelse i enlighet med straffvärdet.

Dom meddelad av Hovrätten över Skåne och Blekinge den 15 oktober 2019 (B 2555-19)

Tre tilltalade dömdes för synnerligen grov narkotikasmuggling beträffande knappt 29 kg gram amfetamin, 5 kg MDMA och 3 kg kokain (åtalet i tingsrätten omfattade en fjärde tilltalad, för vilken tingsrättens dom inte överklagades). En av de tilltalade dömdes även för smuggling av 17 tabletter alprazolam. Transporten av narkotika hade skett via båt till Sverige. Tingsrätten konstaterade att straffvärdet med enbart hänsyn till den stora mängden narkotika uppgick till strax över minimistraffet för synnerligen grovt brott. Tingsrätten fann att det även skulle beaktas att det rört sig om ett välkoordinerat genomför-

ande i vilket de dömda var för sig intagit mer än rollen som ”den vanlige kuriren”. Tingsrätten gjorde mot den bakgrunden bedömningen att brottet hade ett straffvärde motsvarande sex år och sex månaders fängelse och bestämde påföljden för envar av de tilltalade till fängelse i enlighet med straffvärdet. Hovrätten, som delade tingsrättens bedömning i fråga om rubricering och straffvärde, fastställde tingsrättens dom.

10.3.4 Drograxisgruppens reflektioner över praxisutvecklingen efter 2016 i fråga om grova och synnerligen grova narkotikabrott

Inledning

Drograxisgruppen är ett nätverk inom Sveriges domstolar som sedan ett antal år följer utvecklingen av påföljdspraxis avseende narkotikabrott. Drograxisgruppen har bl.a. tagit fram riktlinjer för straffvärdebedömningen vid narkotikabrott eller narkotikasmuggling utifrån sort och mängd. Tanken är att riktlinjerna i form av en tabell endast ska utgöra en utgångspunkt för straffvärdebedömningen och att domstolen därefter ska ta hänsyn till de försvarande eller förmildrande omständigheter som i det enskilda fallet kan tänkas påverka straffvärdet. Drograxisgruppens arbete samordnas av hovrättsrådet Bob Nilsson Hjorth. I gruppen ingår domare från vissa tingsrätter och samtliga hovrätter och gruppen sammanträder cirka två gånger per år.

Drograxisgruppens svar på våra frågor om 2016 års lagändring

Vi har ställt följande frågor till Drograxisgruppen:

- *Har förändringarna i narkotikalagstiftningen 2016, med införandet av synnerligen grovt narkotikabrott resp. synnerligen grov narkotikasmuggling, lett fram till den rättstillämpning som var avsikten med lagändringen, dvs. att det inte längre ska tillämpas några straffmässiga mängdtak i narkotikamål och att straffen ska skärpas för gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder narkotika?*
- *Har lagändringen medfört några andra konsekvenser?*

I det följande refereras Drograxisgruppens svar.

Drograxisgruppen konstaterade vid ett sammanträde i mars 2016, dvs. före lagändringen trädde i kraft, att det i avsaknad av praxis på området fanns behov av riktmärken för straffvärdebedömningen gällande de narkotikabrott som med hänsyn till sort och mängd ”slår i taken”. En arbetsgrupp tillsattes därför för att göra en idéskiss till sådana riktmärken.

Vid det därpå följande sammanträdet, i september 2016, redovisade arbetsgruppen ett förslag. Där angavs bl.a. att arbetsgruppen hade kommit fram till att de tidigare taken som framtagits som riktlinjer för straffvärdesbedömning, som beroende på preparat och mängd gick vid 4,5–5–5,5 år, borde tas bort. Där fanns också ett förslag till ny tabell för straffvärdebedömning utifrån enbart narkotikans sort och mängd, som också avsåg straffvärden för synnerligen grovt brott. Tanken var att skapa ett första underlag som stöd i dömandet för den som var intresserad och att sedan följa rättsutvecklingen.

Tabellen hade inte ändrats när det gäller värdena till och med 4 år. Men nästa steg blev för samtliga preparat i tabellen fem år (dvs. inga halvårsvärden förekom i tabellen). Därutöver angavs värden även för sex, sju och åtta år. De tidigare mängdmässiga taken ansågs därmed överspelade. Inom Drograxisgruppen fanns dock en tveksamhet att sätta värden för nio och tio år. Det berodde inte på att man ansåg att sort och mängd då hade spelat ut sin roll, utan på att det ansågs för svårt att redan då bestämma dessa värden och att man i stället borde avvakta praxis.

Den breda majoriteten av ledamöterna ställde sig bakom förslaget. Tre ledamöter reserverade sig dock av principiella skäl. Inom Drograxisgruppen fanns det emellertid enighet om att gränsen för synnerligen grovt brott utifrån enbart mängd narkotika borde gå ungefär på den nivå som de framtagna riktlinjerna gav uttryck för.

Därutöver beslutade och genomförde Drograxisgruppen en uppföljning av straffmätningen vid synnerligen grova brott. Drograxisgruppen analyserade vid efterföljande sammanträden de avgöranden som kommit från Högsta domstolen samt från hovrätter och tingsrätter. Slutsatsen vid samtliga sammanträden var att praxis i huvudsak bekräftade de riktlinjer för när ett brott utifrån sort och mängd är synnerligen grovt som Drograxisgruppen hade enats om.

Därför avslutade Drogr Praxisgruppen den särskilda uppföljningen i och med oktobersammanträdet 2018.

Vad som nu redovisats innebär sammanfattningsvis enligt Drogr Praxisgruppen att de tidigare straffvärdemässiga taken inte längre finns i praxis samt att sort och mängd medfört att brott ansetts synnerligen grova och resulterat i fängelsestraff på sex år eller mer. Jämfört med tidigare torde detta enligt Drogr Praxisgruppen i sin tur innebära en strukturell skärpning på så sätt att det i tiden före lagändringen för en straffskärpning från fem till sex års fängelse p.g.a. sort och mängd i regel krävdes en mängd som var cirka tio gånger större än de värden Högsta domstolen hade fastställt som tak, medan det enligt de framtagna riktlinjerna är tillräckligt med fem gånger så stor mängd.

Drogr Praxisgruppen har även i sitt svar angett att de värden som angetts i de framtagna riktlinjerna i motsvarande utsträckning stämt även i fall där straffmätningen sträckte sig högre än sex år. Däremot har hittillsvarande praxis inte gett något underlag till stöd för att fastställa de värden som krävs för fängelsestraff på nio eller tio år.

Några iakttagelser av andra konsekvenser av införandet av de synnerligen grova brotten har Drogr Praxisgruppen inte gjort.

Andra reflektioner över Drogr Praxisgruppens riktlinjer

I litteraturen har det konstaterats att det torde kunna hänvisas till Drogr Praxisgruppens riktlinjer för en preliminär bedömning om ett narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott utifrån sort och mängd i ett kurirfall är att bedöma som synnerligen grovt och att de framtagna tabellvärdena förefaller vara i linje med Högsta domstolens avgörande "Lönnfacken". Det framhålls att Högsta domstolen i nämnda avgörande har uttalat att när främst sorten och mängden narkotika varit avgörande för att bedöma brottet som synnerligen grovt bör de omständigheterna bara i begränsad omfattning ges ytterligare betydelse inom ramen för den tillämpliga högre straffskalan.²⁷

²⁷ Borgeke m.fl. (2018), Påföljdspraxis, s. 1109.

10.4 Något om straffmätning i narkotikamål efter praxisomläggningen i fråga om mindre allvarlig brottslighet

10.4.1 Gränsdragningen mellan ringa brott, brott av normalgraden och grovt brott

Som framgår av föregående avsnitt har Högsta domstolen i flera rättsfall framhållit att även andra omständigheter än sort och mängd narkotika ska beaktas vid bedömningen av ett narkotikabrotts svårhet. Detta gäller både när domstolen ska avgöra till vilken grad ett visst narkotikabrott hör och när rätten ska bestämma vilket straffvärde brottet har. Mängden narkotika är alltså bara en faktor bland andra som ska beaktas i detta sammanhang. Samtidigt står det klart att betydelsen av omständigheter vid sidan av sort och mängd narkotika inte är lika stor vid mindre allvarlig brottslighet som den är vid brott med högre straffvärden (NJA 2012 s. 849).

Högsta domstolen har i NJA 2012 s. 849 uttalat att det i fråga om ringa brott är av intresse att lagföringen kan ske på ett effektivt sätt. Det kan visserligen enligt domstolen sägas att det förekommer skillnader mellan olika brott som hänförs till kategorin ringa och att det kan finnas anledning att fokusera på dessa, så att en individualiserad och adekvat straffvärdebedömning och påföljdsbestämning sker också för ringa brott. Högsta domstolen menar att det kan accepteras att bedömningen av straffvärdet av ringa brott sker i huvudsak efter schabloner. Vid narkotikabrott bör schablonen enligt domstolen bygga på sort och mängd narkotika. Av nämnda rättsfall framgår att art och mängd narkotika i princip bör vara avgörande för hur gränsen dras mellan ringa narkotikabrott och narkotikabrott av normalgraden. Denna rättstillämpning är således oförändrad i förhållande till tiden före praxisomläggningen.

Straffskalan för ringa narkotikabrott är i huvudsak förbehållen gärningar som består i eget bruk eller innehav för eget bruk.²⁸ Har narkotikan överlåtits eller varit avsedd för överlåtelse finns endast begränsat utrymme för att bedöma gärningen som ringa brott (NJA 2013 s. 321).²⁹

²⁸ Se avsnitt 10.2.2 ovan och prop. 1992/93:142 s. 17.

²⁹ I sammanhanget kan också NJA 1989 s. 837 nämnas där gatuförsäljning av cannabishartsbedömdes som ringa narkotikabrott. Högsta domstolen uttalade att brottsligheten normalt

En tilltalad ska inte dömas särskilt för bruk av den narkotika som han eller hon döms för att ha innehaft. Inte heller bör dömas för bruk, när den tilltalade samtidigt döms för innehav av den narkotika från vilken den brukade narkotikan härrör. Den som har brukat narkotika som tidigare har utgjort del av eget innehav av narkotika, ska alltså dömas endast för straffbart innehav och det straffbara bruket konsumeras av innehavet (NJA 2017 s. 415).

En förutsättning för att sort och mängd narkotika ska kunna fungera som en lämplig bedömningsgrund i fråga om straffvärde är att det är möjligt att jämföra hur farliga olika preparat är i de för den bedömningen relevanta hänseendena. Att det inte finns några entydiga och allmänt godtagna kriterier för sådana jämförelser har konstaterats av Högsta domstolen (NJA 2011 s. 357 p. 23.) Om man vill jämföra inte endast den allmänna farligheten av olika preparat utan också farligheten av olika mängder av de olika preparaten är det vidare nödvändigt att ha en jämförelsenhet. Det vanligaste har varit att man som sådan enhet utgått från en ”normal missbruksdos”. Med en missbruksdos avses den dos som normalt behövs för att en inte tillvand person (dvs. någon som inte är missbrukare) ska uppleva ett rus. Missbruksdosens storlek är beroende av flera faktorer såsom koncentrationen av verksam substans och användarens personliga egenskaper. Det är därför svårt att i det enskilda fallet ange vad som är en missbruksdos.

I rättstillämpningen har det dock gjorts generella antaganden om vad en missbruksdos är. Av NJA 2012 s. 849 framgår att det vid innehav av 50 missbruksdoser amfetamin, mefedron och ecstasy föreligger en presumtion för att brottet ska anses vara av normalgraden. Missbruksdosen brukar bedömas ligga på cirka 0,1 gram i fråga om både amfetamin och mefedron. Den nedre gränsen för narkotikabrott av normalgraden går alltså vid 5 gram av de angivna narkotikasorterna samt vid 50 tabletter för ecstasy respektive LSD, som är att jämställa med ecstasy (NJA 2012 s. 849 och NJA 2016 s. 279). För cannabis bedöms den nedre gränsen för narkotikabrott av normalgraden gå vid 50 gram, kokain vid 0,6 gram och heroin vid

skulle leda till ett fängelsestraff, men beaktade bl.a. vid påföljdsvalet att den tilltalade vid gärningen var endast nitton år. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn. Avgörandet har kritiserats i doktrinen där det bl.a. framförts att brottet inte skulle ha bedömts som ringa om man ansåg att påföljden borde bli fängelse, eller en påföljd som ligger på fängelsenivå, utan som brott av normalgraden (Borgeke, Påföljdsbestämning i narkotikamål, SvJT 2013 s. 59).

0,05 gram.³⁰ De brott som ligger strax över gränsen för ringa brott har ett straffvärde motsvarande fängelse i 14 dagar (NJA 2012 s. 650 och NJA 2012 s. 849).

Som har framgått av det föregående kan mängdfaktorns betydelse vara ganska stor vid mindre allvarlig brottslighet men betydligt mindre vid brottslighet av allvarligare slag. Redan vid brottslighet som straffvärdemässigt befinner sig strax under eller vid gränsen för grovt brott spelar sort och mängd en förhållandevis mindre roll, medan sådana omständigheter som yrkesmässighet, organisationsgrad, vinningssyfte och hänsynslöshet vid spridningen av narkotikan träder i förgrunden. Att sort och mängd endast är faktorer bland andra av betydelse för ett narkotikabrotts svårhetsgrad hindrar inte att dessa ofta i praktiken bildar utgångspunkt för bedömningen, även om bedömningen inte ska stanna där. Det finns dock situationer i vilka bedömningsunderlaget begränsar sig till sort och mängd. Så kan t.ex. fallet vara när brottsutredningen pågår men där beslut måste fattas som innebär ett preliminärt ställningstagande till brottets svårhetsgrad. I inledningen av en brottsutredning torde det ofta med säkerhet kunna bedömas vilken sort och ungefär vilken mängd narkotika som har hanterats medan större osäkerhet gäller beträffande omständigheterna i övrigt. Här kan en utgångspunkt i mängden narkotika underlätta ställningstagandet till sådana preliminära frågor där minimistraffet för grovt brott (fängelse två år) har betydelse. (Se NJA 2012 s. 510.)

10.4.2 Påföljdsval

För narkotikabrott som bedöms som ringa bestäms påföljden regelmässigt till dagsböter, där sort och mängd narkotika är styrande i fråga om vilket antal dagsböter som döms ut. Enligt praxis bestäms dock påföljden för bruk av narkotika till 30 dagsböter, oavsett vilken sorts narkotika som har brukats (NJA 2005 s. 348 I och II).

Narkotikabrott av normalgraden har i rättspraxis ansetts utgöra brottslighet av sådan art att det finns en presumtion för att påföljden

³⁰ Drogpraxisgruppens riktlinjer för straffvärdebedömning utifrån sort och mängd narkotika samt Borgeke m.fl. (2018) s. 1103. Högsta domstolen har dock inte under de senaste åren haft uppe till bedömning hur gränsen mellan ringa brott och normalgraden bör dras när det gäller heroin och kokain. De angivna nivåerna för heroin och kokain har därför ifrågasatts (se Borgeke, Påföljdsbestämning i narkotikamål, SvJT 2013 s. 64).

ska bestämmas till fängelse, även i fråga om brott med ett straffvärde som understiger ett års fängelse. I fråga om mindre allvarlig narkotikabrottslighet av normalgraden finns det dock ett visst utrymme att döma till en icke frihetsberövande påföljd, om förutsättningarna för påföljden i övrigt är uppfyllda. Det gäller framför allt om brottet avser innehav för eget bruk eller huvudsakligen eget bruk. (Se bl.a. NJA 1997s. 193, NJA 2008 s. 653, NJA 2011 s. 357, NJA 2012 s. 650 och NJA 2012 s. 849.)

Som en allmän utgångspunkt bör kunna gälla att villkorlig dom med dagsböter eller skyddstillsyn kan komma i fråga vid straffvärden som motsvarar fängelse upp till en månad (NJA 2012 s. 650). Det finns ett något större utrymme för att döma till skyddstillsyn eftersom den påföljden generellt anses mer ingripande och dessutom kan förenas med föreskrifter av olika slag (NJA 2000 s. 314 och NJA 2008 s. 359). Är straffvärdet högre än en månad kan en icke frihetsberövande påföljd likväl komma i fråga, om den kan förenas med samhällstjänst. Villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med samhällstjänst har i praxis ansetts kunna komma i fråga om straffvärdet inte är högre än att det motsvarar fängelse tre månader, normalt dock endast om brottet har avsett innehav för eget bruk (NJA 2012 s. 650 och NJA 2017 s. 45.)

När narkotika innehas i överlåtelsesyfte eller distribueras är presumptionen för fängelse klart starkare än vid innehav för eget bruk. Bara i sällsynta undantagsfall är då villkorlig dom, även om den förenas med samhällstjänst, en tillräckligt ingripande påföljd (NJA 2012 s. 650 och NJA 2017 s. 45). Skyddstillsyn kan däremot vid låga straffvärden komma i fråga också i sådana fall, om det finns något särskilt skäl för en sådan påföljd (NJA 2012 s. 650). Ett sådant särskilt skäl kan utgöras av ett förhållande som anges i 30 kap. 9 § andra stycket brottsbalken (NJA 2017 s. 45). I sistnämnda rättsfall var det fråga om innehav i överlåtelsesyfte av 0,34 gram heroin, där påföljden bestämdes till skyddstillsyn med en föreskrift om 60 timmars samhällstjänst (den tilltalade dömdes även för våldsamt motstånd). Straffvärdet ansågs motsvara två månaders fängelse. Högsta domstolen bedömde att en skyddstillsyn kunde bidra till att den tilltalade avhöll sig från fortsatt brottslighet. Eftersom han hade samtyckt till samhällstjänst och bedömts lämplig härför utgjorde detta enligt domstolen ett särskilt skäl för att döma till skyddstillsyn i stället för fängelse.

10.5 Kriminalstatistik

10.5.1 Inledning

Kort om metod och syfte

En del i en utvärdering av effekterna av 2016 års lagändring är, som redogjorts för ovan, att undersöka praxis på området. En annan del i utvärderingen är att studera den officiella kriminalstatistiken som sammanställs av Brottsförebyggande rådet (Brå). För att kunna se hur bl.a. straffnivåerna för narkotikabrott och narkotikasmuggling har utvecklats över tid har vi dock inte endast studerat statistik från 2016 och framåt utan vi har valt att studera en längre period.

Det övergripande syftet med denna genomgång är alltså att bedöma effekten av 2016 års lagändring. I sammanhanget kan det dock framhållas att det, som behandlats i avsnitt 10.2.3, skedde en omläggning av praxis i narkotikamål under 2011. Denna praxisomläggning har haft en tydlig påverkan på utvecklingen av straffnivåerna för narkotikabrotten, vilket bl.a. framgår av förarbetena till 2016 års lagändring.³¹ Det är därför ofrånkomligt att praxisomläggningen får ett visst utrymme i genomgången av kriminalstatistiken.

I det följande redovisas utvecklingen av antalet lagföringsbeslut, straffmassa³² och straffnivåer för narkotikabrotten och narkotikasmugglingsbrotten i Sverige åren 2002–2020. I jämförelsesyfte har vi även i vissa delar studerat motsvarande utveckling avseende samtliga brott, dvs. alla brott som har lagförts ett visst år som huvudbrott. De statistiska uppgifter som vi har använt oss av avser alltså uppgifter om lagföring. Vi har således inte studerat statistik avseende antalet anmälda brott. Uppgifterna är hämtade från Brås officiella statistik. Vi har också studerat viss statistik från Kriminalvården avseende antal nyintagna på anstalt som dömts för narkotikabrottslighet.

Lagen om straff för smuggling trädde i kraft den 1 januari 2001. Tidigare straffades narkotikasmuggling enligt bestämmelserna i den då gällande varusmuggningslagen, och lagföringsstatistiken avseende den lagen skiljer inte mellan brott som omfattar smuggling av narkotika och övriga varusmuggningsbrott. Eftersom statistiken innehåller en viss eftersläpningseffekt med hänsyn till att det kan gå en

³¹ Prop. 2015/16:111 s. 15.

³² Med straffmassa menas summan av den totalt utdömda strafftiden i samtliga fängelsedomar som avsett ett specifikt brott.

tid mellan ett brott har begåtts till dess det lagförs har vi valt året efter, 2002, som startpunkt för den undersökta perioden.

Vi har således valt att studera den beskrivna utvecklingen för perioden 2002–2020. Statistiken från Kriminalvården omfattar dock inte det första året i perioden, dvs. 2002, eftersom Kriminalvården 2003 bytte redovisningssystem för sin statistik.

Denna redovisning omfattar narkotikabrottslighet av normalgraden, de grova brotten och de synnerligen grova brotten. De ringa brotten har således utelämnats i redovisningen. Detta då det övergripande syftet med vår redovisning är att illustrera hur straffen för de allvarligare fallen av narkotikabrott och narkotikasmuggling har utvecklats under perioden.

Utgångspunkter för studier av den offentliga kriminalstatistiken

Brå ansvarar för den officiella kriminalstatistiken och redovisar årligen kriminalstatistik i form av bl.a. antalet lagföringsbeslut för ett visst brott, dvs. antalet fällande domar vid tingsrätt eller meddelade strafförelägganden eller åtalsunderlåtelse från åklagare. Såvitt avser domar redovisas tingsrättens domslut oavsett om domen har vunnit laga kraft eller om den har överklagats. Eventuella ändringar i högre instans beaktas alltså inte. Om en person har lagförts för flera brott i en dom eller ett beslut redovisas endast det brott som har strängast straffskala, det s.k. huvudbrottet. Detta innebär att statistiken över lagföringsbeslut inte omfattar samtliga lagförda brott. De statistiska uppgifter som vi redovisar avser således narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott som har utgjort huvudbrott.

Även om de statistiska uppgifterna innebär att verkligheten med nödvändighet har förenklats något för att möjliggöra en hanterbar mängd fakta går det med hjälp av lagföringsstatistiken att se den övergripande utvecklingen avseende t.ex. fängelsestraffens längd för ett visst brott och då i viss mån studera effekterna av en straffskärpning eller införandet av en ny brottsrubricering som är fallet i fråga om 2016 års lagändring på narkotikaområdet.

Det bör dock framhållas att även andra faktorer än straffskärpningar kan påverka utvecklingen beträffande fängelsestraffens längd för ett visst brott. Sådana omständigheter kan t.ex. vara allvarlighetsgraden av den brottslighet som de lagförda dömts för eller om

det i större eller lägre utsträckning är fråga om återfallsbrottslighet som inneburit en straffskärpning. En annan sådan omständighet är åldersfördelningen bland de lagförda; om en högre eller lägre andel av de tilltalade är under 21 år påverkar detta straffens längd eftersom straffens längd för personer under denna ålder ska reduceras i enlighet med den s.k. ungdomsreduktionen³³. En analys där man kontrollerar vissa faktorer som kan påverka straffens längd skulle i sig kunna göras. Införandet av det synnerligen grova brottet är dock avsett att bl.a. möjliggöra strängare straff för mycket stora mängder narkotika, men inte att skärpa straffen generellt för de allvarigare narkotikabrotten. Det är alltså inte fråga om en sådan renodlad straffskärpning. Genomslaget för mängden narkotika i fråga om straffens längd kan därför bli svårt att fånga. Nyttan av en sådan analys får därför anses begränsad.

Som berörts ovan redovisar lagföringsstatistiken lagföringar utifrån det brott som utgör huvudbrott. I kriminalstatistiken redovisas alla brottsformer sammantaget, vilket alltså innebär att fullbordade brott redovisas tillsammans med försök, förberedelse, stämpling, anstiftan och medhjälp till brott. Om en brottsrubricering i lagföringsstatistiken innefattar en stor andel försöksbrott, och det samtidigt är stor skillnad mellan utdömda strafftider för fullbordade brott respektive försök, får det genomslag i de redovisade genomsnittliga strafftiderna för rubriceringen. Skulle bara de fullbordade brotten studeras skulle de ha längre utdömda strafftider än de genomsnitt som redovisas i lagföringsstatistiken. I kriminalstatistiken redovisas också de utdömda strafftiderna sammantaget för alla domslut med ett visst huvudbrott. För många brottstyper är det dock vanligt att det ingår fler brott än huvudbrottet i varje dom, s.k. bibrottslighet, vilket påverkar den utdömda strafftiden. För vissa brottsrubriceringar är det vanligt förekommande med bibrottslighet, och mindre vanligt vid andra rubriceringar. Eventuell bibrottslighet i lagföringen får också olika genomslag på de genomsnittliga strafftiderna för olika typer av brott, och det kan därför vara svårt att veta vad den genomsnittliga strafftiden verkligen är för ett visst brott exklusive den tillkommande strafftiden för bibrottsligheten.

³³ Regeringen har lämnat ett förslag om att ungdomsreduktionen ska slopas för ungdomar över 18 år (se avsnitt 4.3.1 och 6.4.6). Detta förslag påverkar dock inte statistiken som redogörs för i detta avsnitt.

Brå har i en kortanalys kartlagt utdömda strafftider för nio brotts-typer uppdelat på fullbordade brott och försöksbrott, under perioden 2000–2013, däribland narkotikabrott och narkotikasmuggling. I denna analys framgår att beträffande narkotikabrott och narkotikasmuggling var det relativt liten andel försöksbrott bland de lagföringar där detta var det enda brottet i lagföringen. Vidare fann man att de genomsnittliga strafftider som redovisas i lagföringsstatistiken (där bibrottsligheten ingår) väl motsvarar de genomsnittliga strafftiderna som utdömts i de fall där lagföringen endast innehöll det aktuella narkotikabrottet. Så var däremot inte fallet för andra brott, t.ex. misshandel, där bibrottsligheten fick större genomslag på de genomsnittliga strafftider som redovisas i lagföringsstatistiken.³⁴

När det gäller just narkotikabrott och narkotikasmuggling skulle slutsatsen alltså kunna dras att de genomsnittliga strafftiderna i den officiella lagföringsstatistiken (där brottet utgör huvudbrott och bibrottslighet ingår i strafftiderna) väl representerar strafftiderna för de lagföringar som endast innefattat ett narkotikabrott respektive narkotikasmugglingsbrott, och att eventuell bibrottslighet inte får så stort genomslag för dessa brott gällande strafftiderna. Detta tycks också gälla över tid, åtminstone fram till 2013.

Det ska i sammanhanget beaktas att statistiken över lagföringsbeslut omfattar endast fyra och ett halvt år för tiden efter 2016 års lagändring, som alltså trädde i kraft den 1 juli nämnda år. Vidare sker ofta lagföring en tid efter att själva brottet har begåtts. I narkotikamål, särskilt de mål som avser hantering av stora mängder narkotika, förekommer ofta relativt långa utredningstider. Det torde därför inte vara ovanligt att lagföringen i ett enskilt mål sker först flera månader efter att brottet har begåtts. Brott som har begåtts ett år kan således lagföras året därefter, varför statistiken har en viss inbyggd eftersläpningseffekt.

Mot bakgrund av vad som nu redovisats bör slutsatser av statistiken i fråga om 2016 års lagändrings effekt på straffens längd dras med viss försiktighet. Vi återkommer i avsnitt 10.6.1 med en redogörelse av våra slutsatser angående den statistik som vi redogör för nedan.

³⁴ Brå (2015), Kortanalys 2015:4, Utdömda strafftider – en jämförelse av fullbordade brott och försöksbrott, s. 57 ff.

10.5.2 Antal lagföringar

Med lagföringsbeslut avses, som berörts inledningsvis, fällande dom vid tingsrätt samt åklagares beslut om strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Det handlar alltså om beslut, genom vilka en person har befunnits skyldig till brott. Lagföringsbeslut som har resulterat i en påföljd kan avse någon av de påföljder som kan dömas ut för ett brott, dvs. inte bara fängelse utan även böter, villkorlig dom, skyddstillsyn, rättspsykiatrisk vård och ungdomspåföljder samt olika påföljdskombinationer.

Antalet lagföringsbeslut i fråga om narkotikabrottslighet styrs i mycket hög grad av Polismyndighetens och Tullverkets åtgärder. Det beror på att brotten till sin natur är sådana att de inte i någon större utsträckning upptäcks och anmäls av allmänheten. Antalet lagföringsbeslut återspeglar i stället i stor utsträckning de resurser som de brottsbekämpande myndigheterna avsätter för att upptäcka och anmäla dessa brott. Narkotikabrottsligheten är alltså i mycket hög grad s.k. spaningsbrott. Därför kan en sådan omständighet som Polismyndighetens omorganisation 2015 ha en inverkan på hur antalet lagföringsbeslut utvecklats under perioden. Under tiden före och efter omorganisationen redovisade Polismyndigheten t.ex. betydligt färre ärenden till åklagare.

Den praxisomläggning för narkotikabrott som ägde rum 2011 torde å andra sidan haft en begränsad effekt för utvecklingen i fråga om antalet lagföringsbeslut beträffande de brotten, eftersom antalet lagföringsbeslut inte är relaterat till hur praxis i fråga om straffvärdebedömning utvecklats. Reservation får dock göras för fall där ett brott som tidigare skulle ha rubricerats som grovt kan ha rubricerats som brott av normalgraden efter praxisomläggningen. Samma resonemang gör sig gällande beträffande 2016 års lagändring. Lagändringen i sig påverkar inte antalet lagföringsbeslut för narkotikabrottsligheten som helhet, utan innebär endast att vissa brott som tidigare skulle bedömts som grova nu rubricerats som synnerligen grova. Någon effekt på antalet lagföringsbeslut kan således inte 2016 års lagändring förväntas ha mer än i det sistnämnda avseendet.

Av figur 10.1 nedan framgår hur utvecklingen har sett ut beträffande antal lagföringsbeslut dels för samtliga brott, dels för narkotikabrottsligheten (här avses samtliga grader av narkotikabrott respektive narkotikasmuggling, med undantag för ringa brott). När det gäller

kurvan som visar utvecklingen för narkotikabrottsligheten har vi alltså slagit ihop narkotikabrott och narkotikasmuggling. Detta har gjorts i syfte att visa på den allmänna utvecklingen beträffande lagföringar för denna typ av brottslighet, som alltså till mycket stor del styrs av de resurser som de rättsvårdande myndigheterna lägger på att upptäcka brotten.³⁵

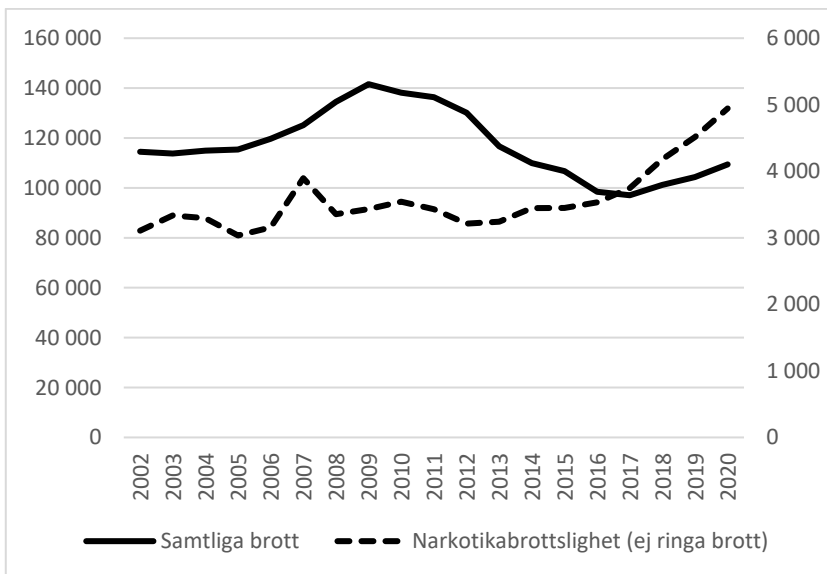
Under perioden 2002–2020 minskade det totala antalet lagföringsbeslut i Sverige, från cirka 114 000 till cirka 109 000. Som framgår av figur 10.1 varierade dock antalet under perioden, med högsta noteringen om cirka 142 000 beslut år 2009.

Antalet lagföringsbeslut för narkotikabrottslighet låg å sin sida runt 3 100–3 500 per år under åren 2002–2016, med en topp om cirka 3 900 år 2007. Som framgår av figuren skedde under motsvarande period en minskning av antalet lagföringsbeslut för samtliga brott. En förklaring till denna skillnad kan vara, som berörts ovan, att lagföringen av narkotikabrottslighet till mycket stor del styrs av Polismyndighetens och Tullverkets insatser för att upptäcka sådan brottslighet. För andra typer av brott är det i stället anmälningar från allmänheten som i högre grad styr antalet lagföringar. I slutet av perioden ökade antalet lagföringsbeslut för narkotikabrottslighet till över 4 000 per år och år 2020 noterades det högsta antalet lagföringsbeslut; 4 900.

I sammanhanget kan tilläggas att beträffande narkotikasmuggling, och då särskilt för narkotikasmuggling av normalgraden – till skillnad från narkotikabrott – sjönk antalet lagföringar från 2013 fram till slutet av studerade perioden. Eftersom lagföringsbeslut beträffande narkotikasmuggling är så pass få i förhållande till antalet lagföringsbeslut för narkotikabrott påverkar inte denna omständighet den totala utvecklingen för antalet lagföringar för narkotikabrottslighet, som alltså inkluderar både narkotikasmuggling och narkotikabrott.

³⁵ För åren 2015 och 2016 framgår inte det totala antalet lagföringsbeslut för narkotikabrott av normalgraden av statistiken utan endast antalet domslut anges. För att uppskatta det totala antalet lagföringsbeslut för dessa år har vi utgått från fördelningen mellan lagföringsbeslut och domslut för 2014. Av statistiken för det året följer att antalet domslut för brottet utgjorde 95,7 procent av det totala antalet lagföringsbeslut.

Figur 10.1 Antal lagföringsbeslut för samtliga brott och för narkotikabrottslighet (huvudbrott och ej ringa brott) åren 2002–2020



Observera att figurens primäraxel visar antalet lagföringsbeslut för samtliga brott, medan sekundäraxeln visar antalet lagföringsbeslut för narkotikabrottslighet.

Källa: Brå.

10.5.3 Straffmassa

Effekten av förändringar i antal lagföringsbeslut kan illustreras genom att studera utvecklingen av straffmassan. Med straffmassa avses, som tidigare har angetts, summan av den totalt utdömda strafftiden i samtliga domslut där påföljden bestämts till fängelse och som avsett ett specifikt brott (huvudbrott).

Straffmassan påverkas av hur långa fängelsestraff som döms ut för ett visst brott, varför en sådan omständighet som praxisomläggningen på narkotikaområdet 2011 eller en straffskärpning kan ha en inverkan på straffmassan. Som nämnts i avsnitt 10.5.1 kan dock även andra omständigheter påverka utvecklingen av hur långa fängelsestraff som döms ut, som t.ex. allvarlighetsgraden av den bibrottslighet som de lagförda dömts för, om det i högre eller lägre grad är fråga om återfallsbrottslighet som inneburit en straffskärpning och åldersfördelningen bland de lagförda.

Straffmassan påverkas emellertid också av antalet lagföringsbeslut; ju fler domslut där påföljden bestäms till fängelse som meddelas, desto större blir straffmassan. Antalet lagföringsbeslut styrs, som behandlats ovan, av antalet brottsanmälningar samt de rättsvårdande myndigheternas arbete med att föra en anmälan till lagföring. Antalet anmälningar beträffande narkotikabrottslighet styrs i sin tur i mycket hög grad av Polismyndighetens och Tullverkets spaningsinsatser för att upptäcka och anmäla brott.

Straffmassan för narkotikabrotten kan alltså ge en indikation av hur en viss faktor, såsom praxisomläggningen 2011 eller införandet av de synnerligen grova brotten har påverkat fängelsestraffens längd, men det måste tas i beaktande att även andra faktorer styr straffmassans utveckling.

I figur 10.2 nedan redovisas straffmassan i antalet utdömda fängelsemånader för samtliga brott, dvs. den totala straffmassan. Som framgår av figuren inleddes en minskning av den totala straffmassan under 2000-talet, som tilltog 2011 och fortsatte till 2015, då den totala straffmassan uppgick till 93 600 månader. Straffmassan ökade sedan för varje år, för att 2020 uppgå till 139 000 månader.

Av figur 10.2 framgår vidare att straffmassan för narkotikabrottsligheten, dvs. samtliga grader av narkotikabrott och narkotikasmuggling utom de ringa brotten, under åren 2002–2010 varierade mellan cirka 34 000 och 40 000 månader per år. År 2011 minskade straffmassan till cirka 32 000 månader och under perioden 2012–2016 varierade straffmassan mellan cirka 19 800 och 22 600 månader per år. Åren 2017–2020 ökade straffmassan från cirka 24 100 till 36 100 månader.

Narkotikabrottslighetens andel av den totala straffmassan låg mellan 27 och 32 procent per år under perioden 2002–2010, där den högsta andelen uppnåddes under 2004. År 2011 uppgick andelen till 28 procent för att sedan minska till 21 procent år 2012. Åren 2013–2016 uppgick narkotikabrottslighetens andel av den totala straffmassan till mellan 21 och 23 procent per år. Därefter steg andelen till 25 procent 2017, för att sedan minska till 24 respektive 23 procent åren 2018 och 2019. År 2020 steg andelen till 26 procent.

Både den totala straffmassan och straffmassan för narkotikabrottsligheten minskade alltså runt 2011–2012. Till viss del kan minskningen av den totala straffmassan sannolikt förklaras av att straffmassan för narkotikabrottsligheten minskade under samma tid. Eftersom narkotikabrottslighetens andel av den totala straffmassan också minskade

denna tid så kan minskningen av den totala straffmassan förklaras av även andra faktorer, som t.ex. att lagföringsbesluten för samtliga brott minskade under samma period.

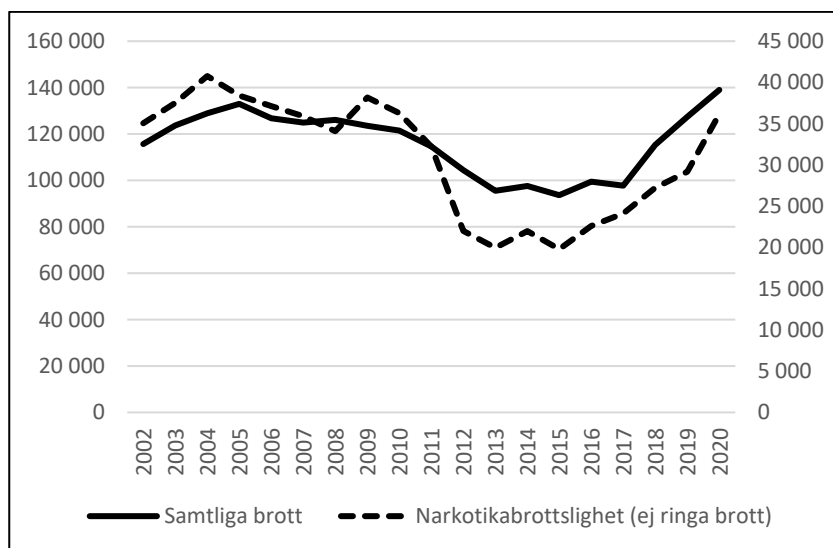
Att straffmassan för narkotikabrottsligheten – både i faktiska tal och i procent av den totala straffmassan – minskade runt 2011 har sannolikt sin främsta förklaring i praxisomläggningen 2011. Minskningen motsvarar inte någon större nedgång i lagföringsbesluten för dessa brott under samma tid.

Både den totala straffmassan och straffmassan för narkotikabrottsligheten ökade under de sista åren i den studerade perioden, en ökning som för narkotikabrottsligheten påbörjades redan 2016.

Av figur 10.1 ovan framgår att antalet lagföringsbeslut för samtliga brott inte ökade i någon större omfattning under de sista åren i perioden, varför ökningen av den totala straffmassan skulle kunna förklaras av att fler eller längre fängelsestraff som helhet dömdes ut under denna del av perioden. Som framgår av avsnittet nedan ökade det genomsnittliga antalet utdömda fängelsemånader för samtliga brott under de sista åren i perioden, vilket alltså innebär att längre fängelsestraff dömdes ut under denna del av perioden.

När det gäller narkotikabrottsligheten framgår det dock av figur 10.1 att lagföringsbesluten för denna brottslighet ökade under denna period. Ökningen i straffmassan för dessa brott kan alltså förklaras av ett ökat antal lagföringsbeslut under samma period. Om endast straffmassan för narkotikabrottsligheten hade ökat, utan att lagföringsbesluten för brotten ökat under samma period, hade detta kunnat indikera att 2016 års lagändring haft en effekt på längden av de utdömda straffen, men så var alltså inte fallet. Vidare ökade narkotikabrottslighetens andel av den totala straffmassan endast med några procent 2017–2018, för att sedan minska till de nivåer som gällde under 2013–2016. Visserligen steg andelen återigen under 2020, men det rör sig endast om en mindre ökning under en kortare tid och det går därför inte att dra några långtgående slutsatser om vad denna ökning beror på. Av straffmassans utveckling går det således inte att med någon grad av säkerhet uttala sig om vilken effekt 2016 års lagändring haft på fängelsestraffen för de olika narkotikabrotten respektive narkotikasmugglingsbrotten.

Figur 10.2 Straffmassan i månader för samtliga brott samt för narkotikabrottslighet (huvudbrott och ej ringa brott) åren 2002–2020



Observera att figurens primäraxel visar straffmassans storlek för samtliga brott, medan sekundäraxeln visar straffmassan för narkotikabrottslighet.

Källa: Brå.

10.5.4 Genomsnittligt antal utdömda fängelsemånader

Det genomsnittliga antalet utdömda fängelsemånader utgör snittet i fråga om fängelsestraffets längd för ett specifikt brott (huvudbrott), dvs. straffmassan delad med antalet domslut där påföljden bestämts till fängelse.

Samtliga brott

Antalet fängelsemånader i genomsnitt för samtliga brott uppgick under större delen av den undersökta perioden till mellan åtta och nio månader men ökade till elva månader åren 2018–2019, för att därefter stiga till 12 månader 2020.

Narkotikabrott av normalgraden

Det genomsnittliga antalet utdömda fängelsemånader för de olika graderna av narkotikabrott redovisas i figur 10.3 nedan. För narkotikabrott av normalgraden låg det genomsnittliga antalet utdömda fängelsemånader under perioden 2002–2010 på mellan sex och sju månader. Under perioden 2011–2020 var antalet genomsnittliga fängelsemånader i stället fem till sex månader. Minskningen av antalet genomsnittligt utdömda fängelsemånader som skedde 2010–2011 motsvaras inte av någon minskning för motsvarande antal för samtliga brott under samma period. Minskningen kan ha sin förklaring i att praxisomläggningen även påverkat straffvärdebedömningen för brott av normalgraden. 2016 års lagändring förväntas dock inte ha någon effekt vad gäller narkotikabrott av normalgraden, då syftet med lagändringen inte var en generell straffhöjning för narkotikabrotten, utan att de allvarligare fallen av narkotikabrott skulle kunna straffmätas med utnyttjande av hela straffskalan.

Grovt narkotikabrott

För grovt narkotikabrott varierade antalet genomsnittligt utdömda fängelsemånader mellan 54 och 57 månader under perioden 2002–2009. Därefter gick antalet ned till cirka 50 månader under 2010–2011. Denna nedgång fortsatte under resterande del 2010-talet, från 48–42 månader 2012–2017, till 40 månader under 2018 respektive 2019, vilket är det lägsta antalet genomsnittliga fängelsemånader under perioden. År 2020 skedde en ökning till 42 månader.

För grovt narkotikabrott minskade alltså antalet genomsnittliga fängelsemånader med 30 procent mellan 2009–2019. En förklaring till minskningen av det genomsnittliga antalet fängelsemånaderna är givetvis praxisomläggningen 2011, även om minskningen inleddes redan 2010. Minskningen motsvaras inte av någon nedgång av det genomsnittliga antalet fängelsemånader för samtliga brott, då detta antal var konstant under perioden.

2016 års lagändring syftade inte, som nämnts ovan, till en generell höjning av straffen för narkotikabrottslighet. Den förväntade effekten av lagändringen beträffande genomsnittligt utdömda fängelsemånader för grovt narkotikabrott bör därför vara att straffen för denna brottstyp är ungefär på samma nivå som tidigare eller möjligen

något lägre, då vissa brott som tidigare bedömts som grova i och med lagändringen bedöms som synnerligen grova, och då redovisas i den senare kategorin. Den nedgång som syns i slutet av perioden skulle kunna förklaras på detta sätt.

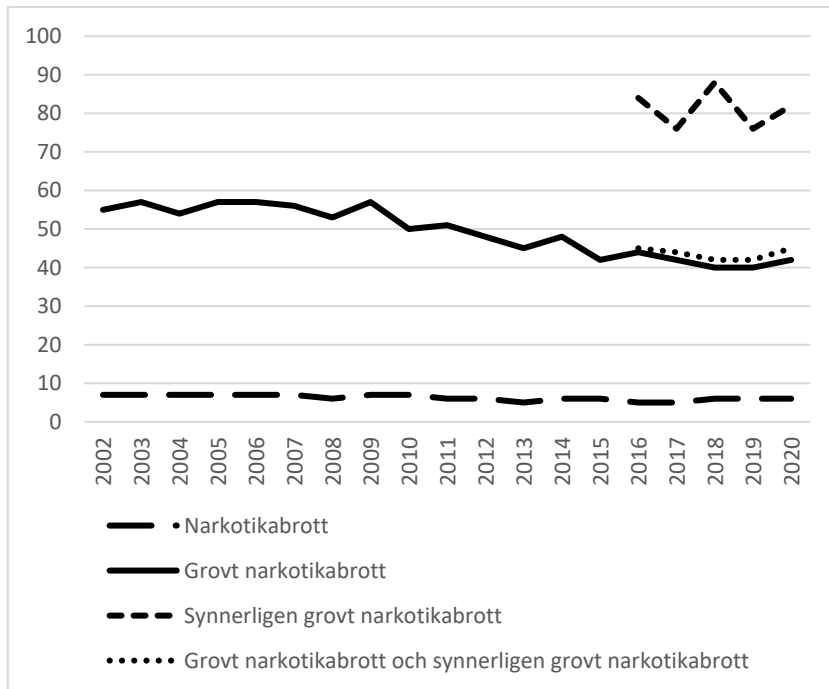
Synnerligen grovt narkotikabrott

Beträffande synnerligen grovt narkotikabrott utdömdes under 2016 i genomsnitt 84 fängelsemånader, 2017 uppgick antalet till 76, för att sedan stiga till 88 år 2018. Efter en minskning 2019 till 76 månader uppgick 2020 antalet fängelsemånader till 82.

Om antalet utdömda fängelsemånader för synnerligen grovt narkotikabrott läggs till antalet fängelsemånader för det grova brottet uppgick det genomsnittliga antalet fängelsemånader för grova och synnerligen grova brott under 2016–2017 till 45 respektive 44 månader.³⁶ Åren 2018 och 2019 minskade detta antal till 42 månader per år, för att sedan öka till 45 månader 2020. Även om detta innebär ett högre antal genomsnittliga fängelsemånader i förhållande till om man endast ser till det grova narkotikabrottet är det fortfarande fråga om ett lägre antal genomsnittligt utdömda fängelsemånader jämfört med de nivåer som var aktuella för de grova brotten under åren 2000–2010. Dessutom rör det sig om ungefär samma nivåer som gällde för åren före lagändringen, dvs. åren 2012–2015. Lagändringen 2016 synes alltså inte ha påverkat det genomsnittliga antalet fängelsemånader för de allvarligaste fallen av narkotikabrott.

³⁶ Denna beräkning har gjorts genom att lägga ihop det totala antalet utdömda fängelsemånader för grovt narkotikabrott respektive synnerligen grovt narkotikabrott och sedan dela denna siffra med det totala antalet utdömda fängelsepåföljder för de båda brotten.

Figur 10.3 Genomsnittligt antal fängelsemånader som utdömts för narkotikabrott (huvudbrott) åren 2002–2020



Källa: Brå.

Narkotikasmuggling av normalgraden

Figur 10.4 nedan illustrerar utvecklingen beträffande genomsnittligt utdömda fängelsemånader för narkotikasmuggling.

Av figuren framgår att det genomsnittliga antalet utdömda fängelsemånader för narkotikasmuggling av normalgraden varierade mellan 7 och 13 månader under åren 2002–2009. Åren 2010–2011 inleddes en minskning av antalet månader som fortsatte till 2014 då antalet månader uppgick till sex. Som konstaterats beträffande motsvarande siffror för narkotikabrott av normalgraden kan denna minskning ha sin förklaring i att praxisomläggningen även påverkat straffvärdebedömningen för brott av normalgraden. Under slutet av den undersökta perioden steg antalet månader något till 7–8 månader per år. I enlighet med vad som anförts ovan beträffande narkotikabrott av normalgraden förväntas inte 2016 års lagändring ha någon effekt beträffande narkotikasmuggling av normalgraden, eftersom

syftet med lagändringen inte var en generell straffhöjning för narkotikabrotten, utan att de allvarigare fallen skulle kunna straffmätas med utnyttjande av hela straffskalan.

Grov narkotikasmuggling

För grov narkotikasmuggling uppgick antalet genomsnittligt utdömda fängelsemånader mellan åren 2002 och 2009 till mellan 66 och 79 månader. År 2010 inleddes en minskning av antalet genomsnittligt utdömda fängelsemånader, som fortsatte fram till 2013 då antalet månader uppgick till 47, en minskning med totalt 40 procent i förhållande till 2009. Mellan åren 2014 och 2019 varierade antalet fängelsemånader mellan 48 och 49. År 2020 uppgick antalet månader till 47.

Liksom för motsvarande utveckling beträffande grovt narkotikabrott torde praxisomläggningen 2011 vara den huvudsakliga förklaringen till minskningen, även om denna inleddes redan 2010. Minskningen kan inte, som även konstaterats beträffande grovt narkotikabrott, förklaras av en nedgång av det genomsnittliga antalet fängelsemånader för samtliga brott, då detta antal var konstant under perioden. I likhet med vad som angetts ovan beträffande grovt narkotikabrott bör den förväntade effekten av lagändringen beträffande genomsnittligt utdömda fängelsemånader för grov narkotikasmuggling vara att straffen för denna brottstyp är ungefär på samma nivå som tidigare eller möjligen något lägre, då vissa brott som tidigare bedömts som grova i och med lagändringen bedöms som synnerligen grova, och då redovisas i den senare kategorin. För grov narkotikasmuggling skedde dock inte – till skillnad från grovt narkotikabrott – någon minskning av antalet genomsnittliga fängelsemånader vid tidpunkten för 2016 års lagändring, utan antalet låg på ungefär samma nivå som åren före lagändringen. Detta skulle kunna indikera att fängelsetiderna för grovt brott har blivit längre eftersom genomsnittstiderna legat på en konstant nivå, trots att några av de brott som tidigare rubricerats som grova nu redovisas i kategorin för synnerligen grova brott.

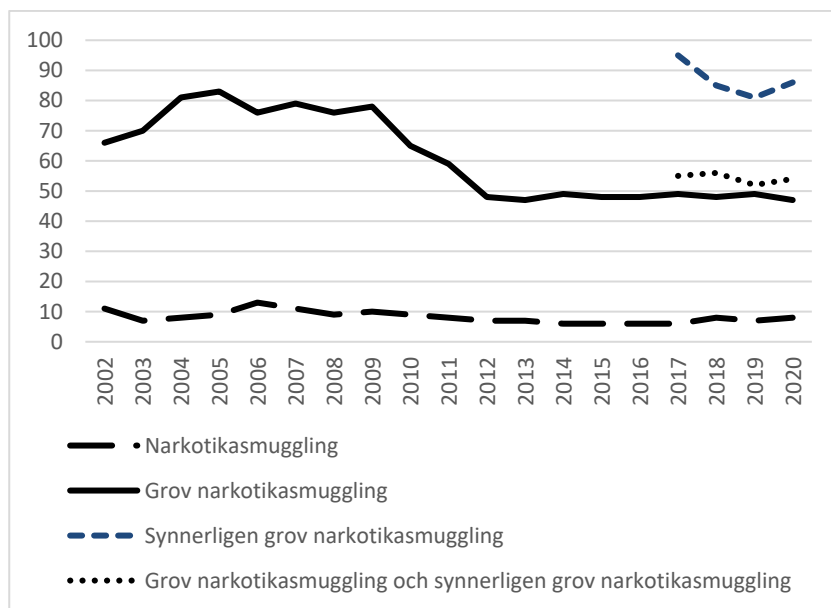
Synnerligen grov narkotikasmuggling

Under 2016 meddelades det inte några domslut avseende synnerligen grov narkotikasmuggling. År 2017 uppgick antalet genomsnittligt utdömda fängelsemånader för synnerligen grovt brott till 95. Därefter minskade antalet något; 2018 dömdes i genomsnitt ut 85 fängelsemånader och 2019 uppgick antalet till 81. År 2020 steg antalet till 89 månader. I sammanhanget kan det noteras att det för åren 2017–2020 endast är fråga om ett relativt lågt antal lagföringar per år; mellan 10 och 25 per år.

Om antalet utdömda månader för synnerligen grov narkotikasmuggling läggs till – på motsvarande sätt som ovan beträffande grovt och synnerligen grovt narkotikabrott – uppgick 2017 antalet genomsnittliga fängelsemånader för grova och synnerligen grova brott tillsammans till 55 månader. För 2018 låg detta antal på 56 månader, 2019 på 52 månader och 2020 på 54 månader. Denna sammanläggning indikerar en nivåskillnad i antalet genomsnittliga fängelsemånader efter 2016 års lagändring som är mer tydlig än beträffande motsvarade siffror för grovt och synnerligen grovt narkotikabrott. Det genomsnittliga antalet fängelsemånader för de grova och de synnerligen grova brotten tillsammans visar alltså på en svagt ökande trend de sista åren i perioden. Även om detta innebär en viss ökning av antalet genomsnittliga fängelsemånader är det – liksom för grovt narkotikabrott – fortfarande fråga om ett mindre antal i förhållande till de nivåer som var aktuella för de grova brotten under merparten av åren under 2000-talet.

Införandet av synnerligen grov narkotikasmuggling torde vara förklaringen till den ökande trend som kan skönjas för de sista åren av det genomsnittliga antalet fängelsemånader (dvs. vid sammanräkning av antalet fängelsemånader för de grova och synnerligen grova brotten). Införandet av synnerligen grovt brott tycks således ha haft effekt på de genomsnittliga strafftiderna för narkotikasmuggling på så sätt att dessa har ökat. Till detta kommer, som nämnts ovan, att de genomsnittliga strafftiderna för det grova brottet varit konstanta i tiden efter 2016 års lagändring.

Figur 10.4 Genomsnittligt antal fängelsemånader som utdömts för narkotikasmuggling (huvudbrott) åren 2002–2020



Källa: Brå.

10.5.5 Strafnivåer för narkotikabrott och narkotikasmuggling

Figureerna nedan redovisar antal domslut där påföljden bestämts till fängelse uppdelat på årsintervaller som dömts ut för grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling och synnerligen grov narkotikasmuggling. I sammanhanget bör det noteras att det i vissa intervaller är fråga om ett relativt litet antal domslut, varför det kan vara svårt att med säkerhet dra några mer långtgående slutsatser om vilka faktorer som påverkat utvecklingen. Som nämnts inledningsvis kan utvecklingen beträffande fängelsestraffens längd inte bara förklaras av faktorer såsom straffskärpningar, utan även andra omständigheter kan inverka på utvecklingen som t.ex. om de tilltalade i högre eller lägre utsträckning dömts för bibrottslighet och vilket straffvärde den brottsligheten i så fall har åsatts. Andra omständigheter som kan påverka är ålderssammansättningen bland de dömda och om det varit fråga om återfall i brott, som verkar i skärpande riktning.

Grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott

Figur 10.5 och 10.6 avser antalet utdömda fängelsestraff uppdelat på olika straffnivåer för grovt och synnerligen grovt narkotikabrott. Någon uppdelning har således inte gjorts mellan brotten utan samtliga utdömda fängelsestraff för de olika graderna redovisas i tabellerna.

Figur 10.5 illustrerar utvecklingen avseende antalet utdömda fängelsestraff uppdelat på olika årsintervaller under åren 2002–2020, medan figur 10.6 visar hur andelen utdömda fängelsestraff i de olika årsintervallerna uttryckt i procent har utvecklats under perioden. Lagändringen 2016 syftade som angetts ovan inte till generellt höjda straffnivåer. I stället var avsikten att de allvarligaste fallen skulle kunna straffmätas genom användande av hela straffskalan, utan hinder av ett mängdmässigt tak. Effekten av lagändringen torde då främst förväntas i de högre intervallerna.

Av figuren 10.5 framgår att antalet utdömda fängelsestraff som inte överstiger sex år uppgick till mellan cirka 250–300 per år mellan åren 2002–2011. Därefter minskade antalet till cirka 160–200 per år under åren 2012–2015, för att sedan stiga till de tidigare nivåerna under 2016–2019. Under periodens sista år steg antalet fängelsestraff inom denna kategori till 430, vilket torde ha sin huvudsakliga förklaring i att antalet lagföringsbeslut för grovt narkotikabrott ökade med drygt 100 detta år i förhållande till tidigare år.

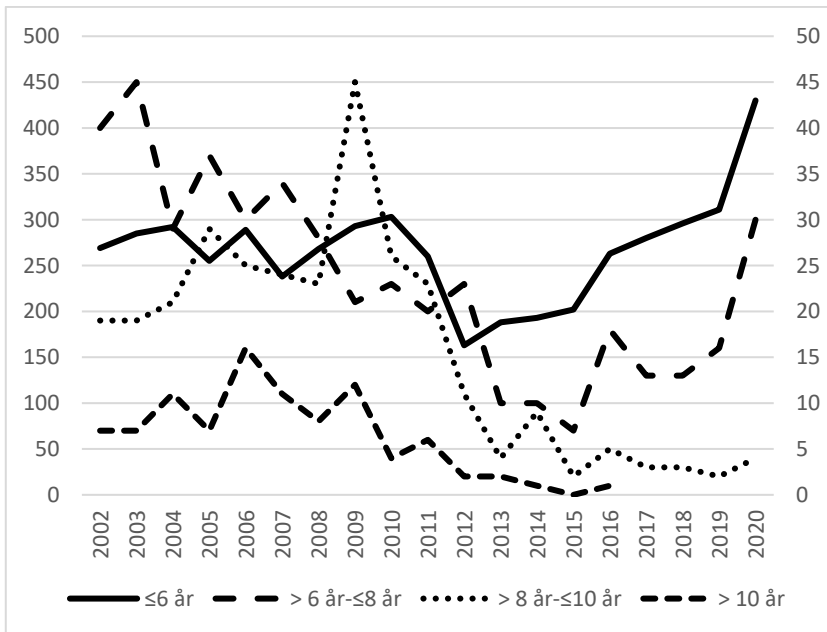
Antalet straff inom intervallet fängelse längre än sex år men kortare än åtta år låg mellan cirka 30–45 per år fram till 2008. Därefter sjönk antalet fängelsestraff inom intervallet till 21 år 2009, en nivå som också gällde fram till och med 2012. Mellan åren 2013–2015 låg antalet på mellan 7 och 10 per år, för att därefter ligga på mellan 13 och 18 under åren 2016–2019. År 2020 steg antalet till 30. Den ökning av antalet fängelsestraff i denna kategori som alltså går att skönja under periodens fem sista år skulle kunna ha sin förklaring i att införandet av det synnerligen grova brottet haft den följd att antalet straff inom intervallet ökat. Reservation får dock göras för de övriga faktorer som kan påverka straffens längd. Här kan särskilt nämnas den ovan redovisade ökningen av antalet lagföringar beträffande det grova narkotikabrottet som skedde 2020. Vidare fördubblades antalet lagföringsbeslut för synnerligen grovt narkotikabrott detta år.

Antalet fängelsestraff i intervallet längre än åtta år men kortare än tio år låg mellan cirka 20–30 per år under åren 2002–2011, med undantag för 2009 då antalet uppgick till 45. År 2012 sjönk antalet fängelsestraff till 11. De följande åren i perioden minskade antalet fängelsestraff inom detta intervall ytterligare och uppgick till mellan 2 och 5 per år, med undantag för 2014 då antalet var 9. Någon slutsats om effekten av 2016 års lagändring för fängelsestraff inom detta intervall går således inte att dra, och minskningen som inleddes 2012 torde ha sin främsta förklaring i praxisomläggningen året innan.

Antalet fängelsestraff längre än 10 år, dock inte livstidsstraff, uppgick till 7–16 per år under majoriteten av åren mellan 2002 och 2009. År 2010–2011 minskade antalet fängelsestraff inom intervallet till 4–6 per år. Under perioden 2012–2020 utdömdes endast enstaka eller inga fängelsestraff överstigande tio år. Under de fyra sista åren dömdes inga fängelsestraff alls ut i det aktuella intervallet. Någon effekt av 2016 års lagändring kan således inte ses för fängelsestraff inom detta intervall, och liksom för närmsta undre intervall torde minskningen runt 2011 främst kunna förklaras med praxisomläggningen samma år, även om minskningen synes ha påbörjats före omläggningen. I sammanhanget bör också framhållas att antalet utdömda fängelsestraff inom ett visst intervall endast i begränsad utsträckning kan indikera om en sådan omständighet som en lagändring haft en effekt på fängelsestraffens längd, eftersom antalet straff som sagts kan bero på andra faktorer, som t.ex. antalet lagföringar ett visst år. Det kan därför finnas anledning att se till utvecklingen beträffande *andelen* straff inom de olika intervallen, vilket vi berör nedan.

Det ska i sammanhanget framhållas, vilket har berörts i avsnitt 10.2, att maximistraftet för grovt narkotikabrott samt för synnerligen grovt narkotikabrott har varit tio år under hela den undersökta perioden. Anledningen till att fängelsestraffet i vissa fall har överstigit maximistraftet är, vilket också berörts inledningsvis i avsnitt 10.5.1, att statistiken avser huvudbrott, dvs. det kan förekomma att en tilltalad i ett domslut har dömts för ytterligare brott utöver narkotikabrott av samma eller lägre svårhetsgrad. Detta kan alltså medföra att maximistraftet för huvudbrottet – narkotikabrottet i detta fall – överskridits.

Figur 10.5 Antal fängelsestraff för grovt och synnerligen grovt narkotikabrott (huvudbrott) åren 2002–2020



Observera att figurens primäraxel visar antalet fängelsestraff för intervallet ≤6 år, medan sekundäraxeln visar antalet för övriga intervall.

Källa: Brå.

När det sedan gäller hur straffnivåerna har förhållit sig till varandra under den aktuella perioden 2002–2020 framgår det av figur 10.6 att andelen fängelsestraff kortare än sex år låg mellan 78 och 85 procent av det totala antalet utdömda fängelsestraff per år under åren 2002–2012. Därefter steg andelen till över 90 procent per år och låg på denna nivå under resterande del av perioden.

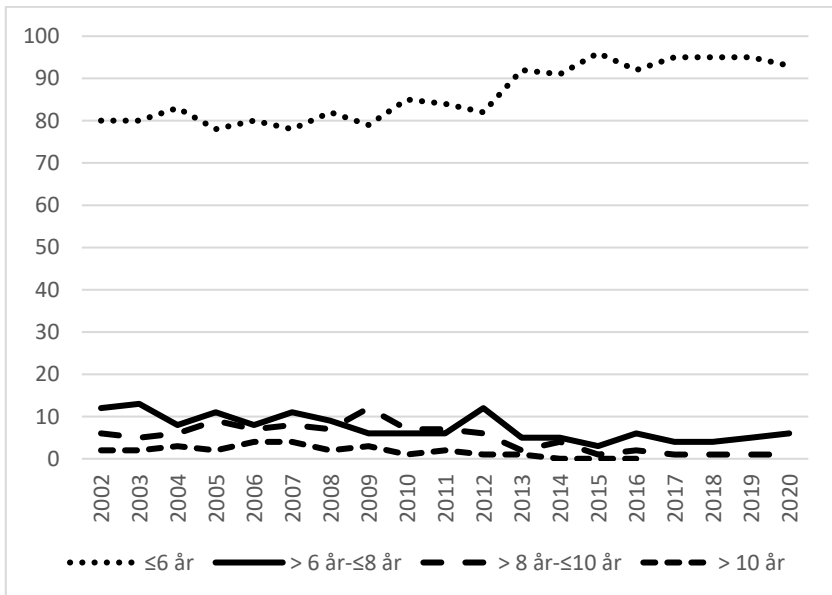
Andelen fängelsestraff inom intervallet längre än sex år men kortare än åtta år varierade mellan 6 och 13 procent per år under perioden 2002–2012 med en minskade trend. Åren 2013–2020 uppgick andelen till 3–6 procent per år.

Andelen fängelsestraff inom intervallet längre än åtta år men kortare än tio år låg mellan 5 och 12 procent under perioden 2002–2009 för att sedan sjunka till 2–4 procent per år 2013–2014. De sex sista åren i perioden uppgick andelen fängelsestraff inom detta intervall till 1–2 procent per år.

Andelen fängelsestraff längre än tio år men ej livstidsstraff uppgick till 2–4 procent per år under perioden 2002–2009, för att minska något till 1–2 per år 2010–2013. Därefter var andelen lägre än 1 procent 2014 och 2016. Resterande år dömdes inte några fängelsestraff ut inom detta intervall.

När det gäller straffnivåerna för grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott skedde det under perioden alltså en andelsförskjutning där de längre fängelsestraffen, sex år eller längre, under senare år stått för en mindre andel av påföljderna och de kortaste fängelsestraffen stått för en allt större andel. Denna utveckling påbörjades redan innan praxisomläggningen 2011. Införandet av det synnerligen grova narkotikabrottet 2016 har ingen större synbar påverkan på denna utveckling; andelen straff inom intervallet högre än sex år men lägre än åtta år ökade redan 2012 till 12 procent, från att ha legat på 6 procent de tre tidigare åren. År 2016 låg andelen på 6 procent för att dock sedan minska till fyra procent 2017 respektive 2018. År 2019 uppgick andelen till 5 procent, dvs. samma nivåer som gällde för 2013 och 2014. Under 2020 ökade den till 6 procent. Andelen fängelsestraff inom detta intervall kan alltså sägas ha legat relativt konstant efter 2016 års lagändring i förhållande till tiden före denna ändring. Den ökning som kan ses beträffande antalet fängelsestraff inom detta intervall motsvaras således inte av någon ökning i andelen fängelsestraff inom detta intervall. Inte heller beträffande fängelsestraff i intervallet fängelse i mer än åtta år men lägre än tio år eller intervallet fängelse längre än tio år synes reformen haft någon inverkan. Intervallernas andel är ungefär av samma storlek som före 2016 års lagändring.

Figur 10.6 Andelsfördelningen i procent av antalet fängelsestraff för grovt och synnerligen grovt narkotikabrott (huvudbrott) åren 2002–2020



Källa: Brå.

Grov och synnerligen grov narkotikasmuggling

I figur 10.7 redovisas utvecklingen vad gäller antal fängelsestraff och straffens längd i fråga om grov narkotikasmuggling respektive synnerligen grov narkotikasmuggling.

Av figuren framgår att antalet fängelsestraff kortare än eller motsvarande sex års fängelse uppgick till 50–59 per år under perioden 2002–2009. Därefter ökade antalet till mellan cirka 90–115 per år under resterande delen av perioden, med undantag för åren 2016–2017 då antalet fängelsestraff inom intervallet uppgick till cirka 70 per år.

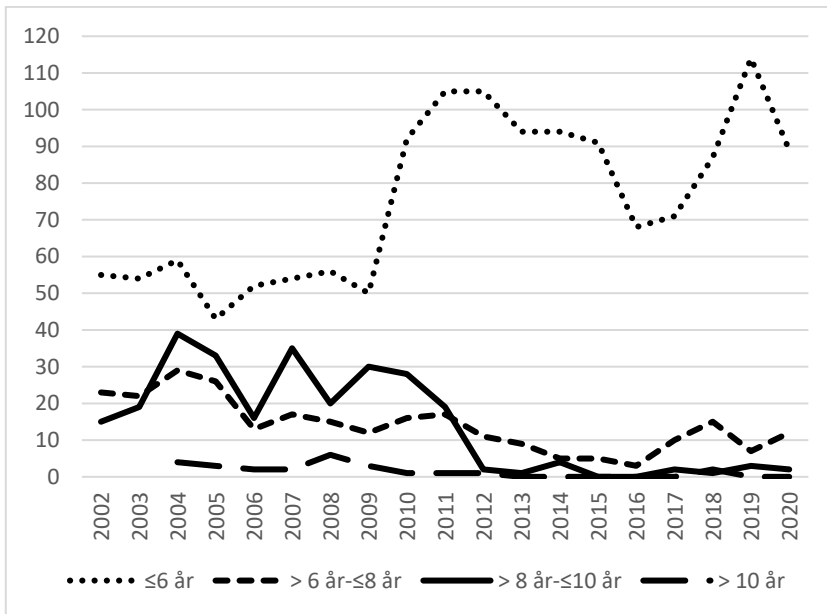
Antalet fängelsestraff inom intervallet längre än sex år men kortare än åtta år uppgick under de fyra inledande åren till 22–29 per år. Under perioden 2006–2011 minskade detta antal något, till 13–17 per år. År 2012 uppgick antalet fängelsestraff inom intervallet till 11 och antalet minskade därefter successivt varje år fram till 2016, då antalet uppgick till 3. Därefter steg antalet fängelsestraff inom intervallet till 10 respektive 15 per år 2017–2018. År 2019 uppgick antalet till 7 för

att sedan stiga till 12 under 2020. Ökningen i antal under de sista åren i perioden skulle kunna ha sin förklaring i 2016 års lagändring. Till skillnad mot vad som gällde för grovt narkotikabrott ökade inte lagföringarna för grov narkotikasmuggling under 2020, utan dessa minskade i stället något. Detta skulle kunna tala för att 2016 års lagändring haft viss effekt i fråga om straffen inom detta intervall. För synnerligen grovt brott ökade dock antalet lagföringsbeslut för 2020 med cirka 50 procent, även om det är fråga om ett mindre antal lagföringar, 17 till antalet, vilket skulle kunna tala i motsatt riktning. Som utvecklats ovan beträffande straffnivåerna för grovt och synnerligen grovt narkotikabrott är det emellertid svårt att dra några långtgående slutsatser vad gäller utvecklingen av antalet fängelsestraff inom ett visst intervall.

Antalet fängelsestraff i intervallet längre än åtta år men kortare än tio år varierade mellan 15 och 39 per år under 2002–2011, för att sedan minska till 2 år 2012. Åren 2013–2020 uppgick antalet fängelsestraff inom detta intervall till mellan 0 och 4 per år. Någon synbar effekt av 2016 års lagändring kan inte skönjas för detta intervall.

Antalet fängelsestraff längre än tio år men ej livstid uppgick till mellan 2 och 6 per år under 2004–2009. Åren 2010–2012 uppgick antalet till 1 per år. Under perioden 2002–2003 och 2013–2017 utdömdes inga fängelsestraff inom detta intervall. År 2018 uppgick antalet till 2, för att sedan minska till 0 under 2019–2020. Inte heller för detta intervall kan någon effekt av 2016 års lagändring ses.

Figur 10.7 Antal fängelsestraff för grov och synnerligen grov narkotikasmuggling (huvudbrott) åren 2002–2020



Källa: Brå.

På samma sätt som när det gäller de ovan studerade narkotikabrotten skedde det för de grova narkotikasmugglingsbrotten en viss andelsförskjutning under perioden med högre andel kortare fängelsestraff och lägre andel långa fängelsestraff. Utvecklingen illustreras av figur 10.8. Förändringsprocessen mot kortare fängelsestraff inledes även här före praxisomläggningen, även om trenden blev tydligare runt 2012.

Andelen fängelsestraff i intervallet inte längre än sex år uppgick under åren 2002–2009 till 41–63 procent per år av det totala antalet fängelsestraff för grov narkotikasmuggling. De följande åren ökade andelen fängelsestraff inom intervallet varje år fram till 2016; från 67 procent till 96 procent. De fyra sista åren låg andelen på 86–92 procent per år.

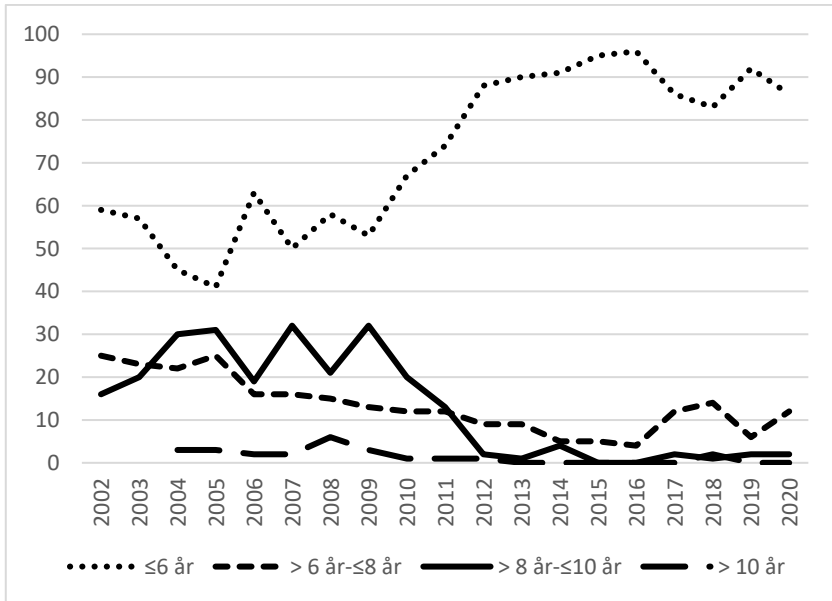
Andelen fängelsestraff inom intervallet längre än sex år men kortare än åtta år låg mellan 22–25 procent per år de fyra inledande åren i perioden. Andelen minskade sedan till 16–12 procent per år under 2006–2011. Därefter minskade andelen ytterligare till 9 procent

per år 2012–2013, och till 4–5 procent under 2014–2016. Andelen fängelsestraff inom intervallet ökade därefter till 12–14 procent per år 2017–2020, med undantag för 2019 då andelen minskade till 6 procent. Ökningen av andelen fängelsestraff inom detta intervall som skedde under den sista åren i perioden skulle kunna ha sin förklaring i införandet av det synnerligen grova brottet. Det är dock svårt att dra några långtgående slutsatser av statistiken särskilt med beaktande av att det är fråga om ett fåtal antal år och med hänsyn till att andelen sjönk under 2019 till en nivå som närmar sig de nivåer som gällde innan lagändringen, även om denna minskning inte fortsatte under 2020.

Andelen fängelsestraff i intervallet längre än åtta år men kortare än 10 år låg mellan 16 och 32 procent under perioden 2002–2010. År 2011 minskade andelen fängelsestraff inom intervallet till 13 procent. Därefter minskade andelen ytterligare och uppgick 2013 till 1 procent. Under 2014 ökade andelen något, till 4 procent, för att sedan minska till 0 de två följande åren, då inga fängelsestraff inom intervallet dömdes ut för de aktuella brotten. Under 2017–2020 låg andelen mellan 1 och 2 procent per år. Denna marginella ökning skulle kunna ha sin förklaring i 2016 års lagändring. Jämfört med åren på 2000-talet är det dock fortfarande fråga om en kraftigt minskad andel; andelen låg då som sagt mellan 16–32 procent per år.

Även för andelen fängelsestraff längre än 10 år men inte livstid skedde en minskning under den studerade perioden. Den högsta andelen noterades 2008, då den uppgick till 6 procent. Andelen minskade sedan till 3 procent 2009 och uppgick de nästföljande åren 2010–2012 till 1 procent per år. Resterande år dömdes det inte ut någon påföljd inom det aktuella intervallet, dock med undantag för 2018 då andelen fängelsestraff inom intervallet uppgick till 2 procent. Några säkra slutsatser om denna siffra är hänförlig till lagändringen 2016 går dock inte att dra och varken 2019 eller 2020 dömdes några fängelsestraff i detta intervall ut.

Figur 10.8 Andelsfördelningen i procent av antalet fängelsestraff för grov och synnerligen grov narkotikasmuggling åren 2002–2020



Källa: Brå.

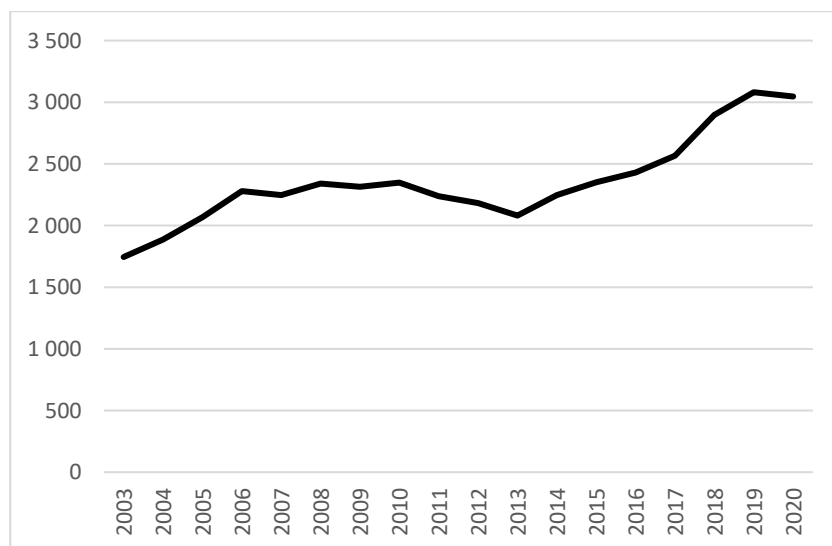
10.5.6 Kriminalvårdens statistik

Figurerna 10.9–10.10 nedan illustrerar utvecklingen i fråga om antalet nyintagna på anstalt under åren 2003–2020 för narkotikabrott/narkotikasmuggling fördelat på strafftid. I statistiken samredovisas samtliga grader av de två brotten; någon åtskillnad mellan brotten och deras olika grader görs således inte.

Kriminalvårdens statistik omfattar samtliga nyintagna, både de som dömts av tingsrätt och hovrätt, vilket alltså är en skillnad från Brås statistik som endast omfattar tingsrättsdomar. Statistikuppgifterna från respektive källa kan således skilja sig åt antingen genom att annan påföljd dömts ut i hovrätten än i tingsrätten eller genom att den tilltalade frikännts i tingsrätten men fällts till ansvar i hovrätten. Därigenom kan fler personer än de som dömts i tingsrätt bli intagna i anstalt. Vidare avtjänas inte alltid ett utdömt straff samma år som det döms ut, vilket kan vara en annan förklaring till att siffrorna skiljer sig åt.

Figur 10.9 visar det totala antalet nyintagna på anstalt för narkotikabrott/narkotikasmuggling under åren 2003–2020. Av figuren framkommer att antalet nyintagna låg mellan cirka 2 200–2 300 åren 2006–2011, för att därefter minska något till som lägst drygt 2 000 år 2013. Antalet nyintagna ökade därefter för varje år, för att nå periodens högsta notering år 2019 med drygt 3 000 intagna, en ökning med 48 procent från 2013. Antalet intagna låg på ungefär samma nivå 2020. Som behandlats i avsnitt 10.5.2 ökade antalet lagföringar för narkotikabrotten (ringa brott ej medräknat) under ungefär samma period, från 2013 och framåt, varför denna ökning således kan spegla sig i ökningen av antalet nyintagna för narkotikabrott/narkotikasmuggling. Det ska dock framhållas att lagföringsbeslut även avser andra påföljder än just fängelse; antalet lagföringar kan således inte helt sättas i paritet med antalet nyintagna på anstalt.

Figur 10.9 Totalt antal nyintagna på anstalt fördelat på huvudbrottet narkotikabrott/narkotikasmuggling åren 2003–2020



Källa: Kriminalvården.

Figur 10.10 visar antalet nyintagna för narkotikabrott/narkotikasmuggling uppdelat på strafftid. Av figuren framgår att antalet intagna inom intervallet fängelse mindre än två år varierade endast marginellt mellan cirka 1 700 och 1 900 åren 2006–2013. Därefter

ökade antalet stadigt till periodens högsta notering 2019 då antalet uppgick till cirka 2 600. Som framgår av figuren varierade antalet nyintagna som dömts till fängelse mer än två år men lägre än 4 år under åren 2003–2019 mellan cirka 160–250, för att öka till cirka 290 år 2020.

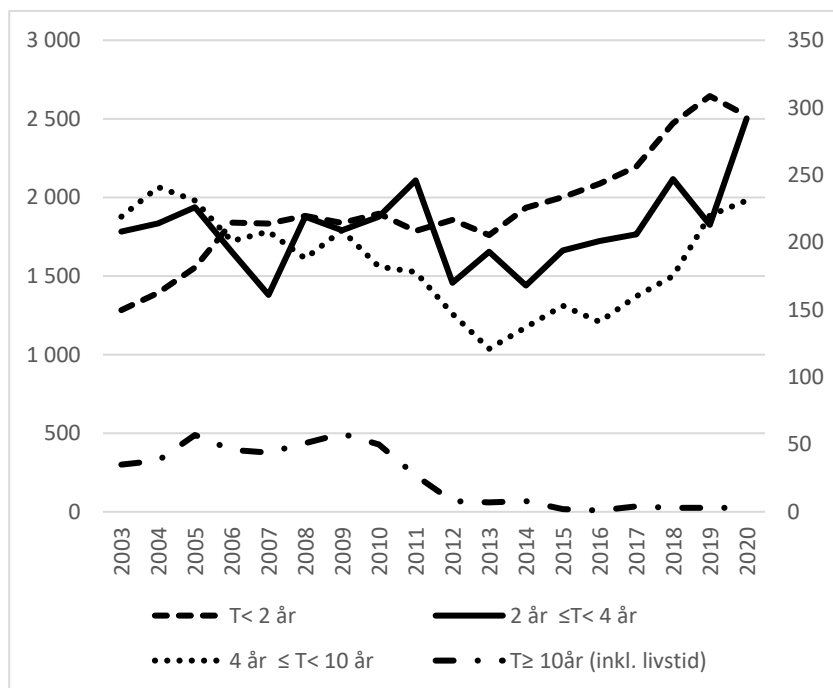
Antalet nyintagna som dömts till fängelse i mer än fyra år men lägre än tio år sjönk relativt stadigt från 2004, då antalet nyintagna uppgick till cirka 240, fram till 2013 då antalet var cirka 120. Därefter steg antalet nyintagna inom detta intervall för i princip varje år fram till 2020 då antalet uppgick till 230, en ökning med drygt 90 procent från lägsta noteringen år 2013.

När det sedan gäller antalet nyintagna som dömts till fängelse i längre än tio år skedde en markant nedgång i antalet under perioden. Det högsta antalet nyintagna i detta intervall uppmättes för år 2009 då antalet uppgick till 58. Därefter minskade antalet successivt till 8 år 2012. Antalet fortsatte sedan att minska till som lägst 1 år 2016. De tre sista åren uppgick antalet nyintagna inom intervallet till 3 per år, en minskning med cirka 95 procentjämfört med år 2009.

Kriminalvårdens statistik i fråga om antalet nyintagna för narkotikabrott/narkotikasmuggling visar alltså att antalet nyintagna som dömts till fängelsestraff i intervallet fyra till tio års fängelse minskade mellan 2011 och 2012 för att sedan öka under den senare delen av perioden och under de två sista åren nå de nivåer som gällde för flera år under 2000-talet. Intervallet är dock relativt vidsträckt och det går därför inte att dra några slutsatser om 2016 års lagändring haft någon effekt på fängelsestraffens längd i fråga om fängelsestraff som överstiger sex år, dvs. minimistraflet för de synnerligen grova brotten.

Fängelsestraffen inom intervallet fängelse längre än tio år minskade dock efter 2009, en minskning som tog fart 2011–2012, och som troligtvis är en effekt av praxisomläggningen 2011. Antalet fängelsestraff inom intervallet minskade därefter ytterligare och någon effekt av 2016 års lagändring går inte att säkert konstatera avseende fängelsestraffen inom detta intervall.

Figur 10.10 Nyintagna på anstalt fördelat på strafftid och huvudbrott narkotikabrott/narkotikasmuggling åren 2003–2020



Observera att figurens primäraxel visar antalet fängelsestraff för intervallet $T < 2$ år, medan sekundäraxeln visar antalet för övriga intervall.

Källa: Kriminalvården.

10.6 Överväganden och förslag

10.6.1 2016 års lagändring har haft avsedd effekt

Bedömning: 2016 års lagändring synes ha haft avsedd effekt på praxis i narkotikamål. Det finns inte behov av några lagändringar beträffande synnerligen grovt narkotikabrott eller synnerligen grov narkotikasmuggling.

Inledande utgångspunkter

Enligt våra direktiv har vi i uppdrag att utvärdera om de lagändringar på narkotikaområdet som trädde i kraft den 1 juli 2016 har fått avsedd effekt och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar.

Syftet med en uppdelning av straffskalorna för grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling genom införandet av ett synnerligen grovt brott var – som behandlats i avsnitt 10.2.4 – att en sådan lagändring skulle göra lagstiftningen tydligare och skapa förutsättningar för en väl avvägd och differentierad bedömning av straffvärdet. Intentionen var vidare att skapa förutsättningar för domstolarna att fullt ut, inom ramen för respektive straffskala, beakta samtliga för straffvärdet relevanta omständigheter, bl.a. sorten och mängden narkotika. Den övre delen av den befintliga straffskalan skulle således kunna tillämpas om gärningen avsett en mycket stor mängd narkotika även om inga andra försvärande omständigheter förelåg. Avsikten var dock inte att *generellt* påverka straffnivån för de allvarligaste narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten och det betonades att rättstillämpningen inte på nytt ska medföra en linjär straffmätning.

Det kan också framhållas att de befintliga straffskalorna för de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten – fängelse i minst två år och högst tio år – ansågs ändamålsenligt utformade och tillräckligt vida för att möjliggöra differentierade bedömningar av straffvärdet. Införandet av de synnerligen grova brotten innebar således inte att straffen skärptes. Straffmaximum för brotten är alltså tio års fängelse.

Utvecklingen i praxis

Högsta domstolen har i avgörandet ”Lönnfacken I” (se avsnitt 10.3.2) anfört att vid prövningen av straffvärdet för befattning med stora mängder narkotika måste behovet av en differentierad straffmätning inom ramen för den givna straffskalan beaktas och att bedömningen måste skapa utrymme i den övre delen av straffskalan för de allra allvarligaste fallen. Utgångspunkten enligt domstolen är att sort- och mängdfaktorn tillåts få genomslag även på de högre straffnivåerna, men att mängden och sorten måste ges en påtagligt avtagande betydelse som straffvärdehöjande omständighet vid stora mängder

narkotika. Detta speglar alltså regeringens ställningstaganden i förarbetena till 2016 års lagändring.

Slutsatsen av förarbetena och Högsta domstolens uttalande är att något mängdmässigt tak inte ska tillämpas. Hela straffskalan ska kunna användas vid straffvärdebedömningen även när andra straffvärdehöjande omständigheter inte föreligger, men sort och mängd narkotika ska ha en avtagande effekt på straffvärdet.

Vid genomgång av de hovrättsavgöranden som refererats i avsnitt 10.3.3 synes intentionen hos lagstiftaren samt Högsta domstolens uttalanden ha fått genomslag i praxis på så sätt att det inte längre ställs upp något mängdmässigt tak. För smuggling av stora mängder narkotika bedöms ofta straffvärdet överstiga minimistraf-fet med något eller några år även om gärningspersonen endast haft rollen som kurir (se t.ex. dom meddelad av Hovrätten över Skåne och Blekinge i mål B 2912-17 där smuggling av 21,8 kg kokain och cirka 10 kg heroin bedömdes ha ett straffvärde om åtta års fängelse för en kurir). Sort och mängd narkotika verkar vidare ha fått den avtagande betydelse som avsågs i förarbetena. När det gäller mycket stora mängder narkotika har straffvärdet ofta inte ansetts nå de allra högsta nivåerna på straffskalan. Exempelvis har smuggling av bl.a. cirka 500 kg cannabisharts, 111 kg amfetamin och 6 kg kokain utförd av en kurir bedömts ha ett straffvärde på drygt sju års fängelse (Hovrätten över Skåne och Blekinge mål B 1773-18). Det framgår också av praxis att skillnad görs mellan den som agerat kurir och den som haft en mer framträdande roll, dvs. andra omständigheter än sort och mängd har lett till ett högre straffvärde (se t.ex. dom meddelad av Hovrätten över Skåne och Blekinge i mål B 2110-18 avseende smuggling av 170 kg amfetamin, 12 kg MDMA, 86 kg cannabis och 3 kg kokain som för den person som ansågs ha en mer inflytelserik roll bedömdes ha ett straffvärde motsvarande drygt åtta års fängelse).

Att den rättstillämpning som Högsta domstolen gett uttryck för synes ha fått genomslag i underrättspraxis har bekräftats av Drogpraxisgruppen. Gruppen menar att de tidigare straffvärdemässiga taken för att beakta sort och mängd narkotika inte längre finns i praxis. Man pekar på att sort och mängd narkotika har medfört att brott ansetts synnerligen grova och resulterat i fängelsestraff på sex år eller mer. Enligt Drogpraxisgruppen torde detta innebära en strukturell skärpning på så sätt att det i tiden före lagändringen för

en straffskärpning från fem till sex års fängelse p.g.a. sort och mängd i regel krävdes en mängd som var cirka tio gånger större än de värden Högsta domstolen hade fastställt som tak, medan det enligt de framtagna riktlinjerna är tillräckligt med fem gånger så stor mängd. Vidare har Drogpraxisgruppen funnit att dess tabeller med angivna riktlinjer för straffvärden utifrån sort och mängd upp till åtta år överensstämmer med den praxis som utarbetats efter lagändringen, vilket innebär att domstolarna har bekräftat dessa värden i sin straffvärdesbedömning i fråga om sort och mängd narkotika.

Kriminalstatistiken

Av kriminalstatistiken framgår att det har skett en andelsförskjutning där de längre fängelsestraffen, sex år eller längre, står för en mindre andel av påföljderna och de kortaste fängelsestraffen står för en allt större andel. Denna utveckling påbörjades redan före praxisomläggningen 2011, men accelererade åren därefter. Det kan noteras en svag ökning i slutet av den undersökta perioden för fängelsestraffen i intervallet högre än sex år men lägre än åtta år för narkotikasmugglingsbrottet, dock inte för narkotikabrottet. För andelen fängelsestraff i de högre intervallen kan dock ingen motsvarande ökning skönjas för vare sig narkotikabrott eller narkotikasmuggling och andelen fängelsestraff överstigande tio år har minskat mycket kraftigt i förhållande till hur andelsfördelningen såg ut under 2000-talet.

Det genomsnittliga antalet fängelsemånader för grov och synnerligen grov narkotikasmuggling tillsammans ökade för de fyra sista åren i perioden. Införandet av det synnerligen grova brottet kan vara förklaringen till denna ökning i fråga om det genomsnittliga antalet fängelsemånader. Motsvarande siffra för grovt och synnerligen grovt narkotikabrott visar dock inte på någon märkbar ökning av antalet genomsnittligt utdömda fängelsemånaderna för de båda brotten.

Även straffmassan för de nämnda brotten, dvs. det totala antalet fängelsemånader som dömts ut, ökade visserligen i slutet av den undersökta perioden. Straffmassans storlek är emellertid beroende av hur många personer som lagförs och döms till fängelsestraff. Antalet lagföringsbeslut styrs vidare, som nämnts ovan, av de brottsbekämpande myndigheternas insatser för att upptäcka och anmäla brott.

Praxis i narkotikamål har således inte någon inverkan på detta antal, med mer än att en del av brotten som en följd av praxisomläggningen kan ha fått en lindrigare rubricering än vad som tidigare skulle ha varit fallet och således redovisas i den kategorin brott i stället.

Som har framhållits i avsnitt 10.5.1 ska det beträffande kriminalstatistiken beaktas att lagändringen avseende införandet av synnerligen grovt narkotikabrott respektive synnerligen grov narkotikasmuggling trädde i kraft 1 juli 2016. Statistiken omfattar således endast fyra och ett halvt år efter lagändringen. Narkotikabrott har ofta relativt långa utredningstider, varför ett brott som begåtts ett år kan lagföras året därefter. Statistiken har således en viss inbyggd eftersläpning. Mot denna bakgrund är det svårt att dra några säkra slutsatser av statistiken i fråga om lagändringens effekt på straffens längd. Det ökade antalet genomsnittliga fängelsemånader sammanräknat för de grova och synnerligen grova narkotikasmugglingsbrotten samt den mindre ökning av andelen längre fängelsestraff i intervallet sex år men lägre än åtta år i slutet av den undersökta perioden för narkotikasmuggling skulle dock kunna tyda på att 2016 års lagändring har medfört att sort och mängd narkotika fått större genomslag vid straffvärdebedömningen än vad som var fallet åren strax efter praxisomläggningen.

Sammanfattande slutord

Sammanfattningsvis framstår det som om att 2016 års lagändring haft effekt på praxisutvecklingen på det sättet att det inte längre finns något tak för att kunna beakta sort och mängd narkotika i straffvärdebedömningen. Det innebär att det inte längre finns något hinder i rättspraxis mot att vid de allvarligaste fallen av narkotikabrottslighet, som inkluderar hantering av synnerligen stora mängder narkotika, utnyttja hela den tillämpliga straffskalan upp till tio års fängelse även om det inte föreligger några andra kvalificerande omständigheter.

I linje med regeringens uttalanden i förarbetena till lagändringen har dock sort och mängd narkotika en av allt att döma avtagande effekt på straffvärdebedömningen, vilket särskilt framgår av att fängelsestraffen högre än åtta år stadigt har minskat under den undersökta perioden. Detta ska dock ses i ljuset av att det vid interna-

tionell narkotikabrottslighet förekommer exempel på att extremt stora partier transporteras och hanteras i ett sammanhang och att det vid bedömningen av straffvärde utifrån enbart sort och mängd är naturligt att reservera den allra översta delen av straffskalan för sådana fall.

Med förbehåll för att det har förflutit förhållandevis kort tid sedan reformen trädde i kraft blir slutsatsen att införandet av synnerligen grovt narkotikabrott respektive synnerligen grov narkotikasmuggling i allt väsentligt har fått den effekt som eftersträvades av lagstiftaren.

Det kan inte heller anses önskvärt att återgå till en rättstillämpning som innebär en linjär straffmätning utifrån sort och mängd narkotika ända upp till maximistraffet. Med ett sådant synsätt finns det inte – som Högsta domstolen gett uttryck för i de rättsfall som manifesterade praxisomläggningen – utrymme att beakta andra försvårande omständigheter än sort och mängd inom ramen för den befintliga straffskalan. De personer som transporterar stora volymer narkotika är ofta kurirer utan någon större insyn i de bakomliggande förhållandena till narkotikahandlingen. Med en linjär straffmätning är det denna typ av gärningsperson som riskerar de strängaste straffet, medan personer som är djupare involverade i handlingen straffas mildare eftersom de sällan hanterar sådana mängder narkotika att straffvärdet av den anledningen når maximistraffet. Det är därför önskvärt att sort och mängd ges en avtagande betydelse på straffmätningen på sätt som skett efter praxisomläggningen och att domstolarna ges möjlighet att ta hänsyn till andra omständigheter, som t.ex. gärningspersonens roll och insikter i den bakomliggande handlingen av narkotikan.

Mot bakgrund av vad som nu redovisats saknas det enligt vår mening skäl att lägga fram förslag till ändrade straffskalor för de grova och synnerligen grova narkotikabrotten.

10.6.2 En särskild straffskala bör införas för narkotikabrott som innefattar försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas

Förslag: En särskild straffskala införs för narkotikabrott av normalgraden som omfattar försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas. Straffskalan ska vara fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Narkotikabrott som omfattar försäljning eller befattning med narkotika som är avsedd att säljas ska inte kunna bedömas som ringa narkotikabrott.

Inledande utgångspunkter

I våra direktiv anges att det finns ett samband mellan narkotikamarknaden och de kriminella nätverken samt det våld som förekommer i kriminella miljöer. Regeringen framhåller också i direktiven att det är angeläget att den straffrättsliga lagstiftningen, som har en central roll i narkotikabekämpningen, tydligt förmedlar att samhället ser strängt på illegal narkotikahandling. I vårt uppdrag ingår därför att se över straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling. En sådan översyn bör enligt våra direktiv, bl.a. med hänsyn till förekomsten av en öppen narkotikahandel och till sambandet mellan narkotikahandeln och våldet i kriminella miljöer, särskilt inriktas på gärningar som avser försäljning av narkotika. Vi ska enligt direktiven överväga om straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling bör ändras och oavsett bedömning lämna förslag som innebär en höjd straffnivå för gärningar som avser överlåtelse av narkotika.

För tydlighets skull bör framhållas att våra överväganden enbart avser *olovlig* försäljning av narkotika. Bestämmelser om *lovlig* försäljning efter tillstånd från Läkemedelsverket finns i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika och denna typ av försäljning avses alltså inte i det följande.

Försäljning av små mängder narkotika leder som regel endast till ett lågt straff

Den som säljer narkotika direkt till missbrukare vid s.k. gatuförsäljning bär ofta med sig endast små mängder narkotika. Ett vanligt tillvägagångssätt vid gatuförsäljning av narkotika är också, enligt uppgift från de poliser vi har varit i kontakt med, att en person tar emot kontanter för narkotikan, medan köparen hänvisas till en annan person för själva överlämnandet av narkotikan.

Oavsett hur en försäljning till konsument, dvs. en enskild brukare i praktiken går till, är det ofta fråga om små mängder narkotika som säljaren har i sin omedelbara besittning. Även om det kan styrkas att en eller flera överlåtelse har skett är det, med hänsyn till den ringa mängden narkotika, vanligt att de utdömda straffen vid konstaterade överlåtelse är förhållandevis låga. Som framgår av avsnitt 10.4 är sort och mängd narkotika styrande vid straffmätningen i fråga om mindre allvarlig narkotikabrottslighet. Rättsfallet NJA 2017 s. 45, som behandlas i avsnitt 10.4.2, kan tas som exempel. I det fallet bedömdes innehav i överlåtelsesyfte av 0,34 gram heroin ha ett straffvärde motsvarande två månaders fängelse, varvid påföljden bestämdes till skyddstillsyn med en föreskrift om 60 timmars samhällstjänst. Här ska beaktas att heroin anses vara en mycket farligare narkotikasort än t.ex. cannabis. Samma straffvärde för cannabis motsvarar enligt de riktlinjer som Drograxisgruppen tagit fram en mängd om 150 gram. Cannabis handlas i ofta i mängder om 2,5 gram eller 5 gram åt gången.³⁷ Dessa mängder cannabis motsvarar enligt riktlinjerna endast bötesstraff och utgör således ringa brott. Även om en konstaterad överlåtelse endast i undantagsfall är att bedöma som ringa narkotikabrott är det ändå fråga om brottslighet som bedöms ha ett lågt straffvärde och således renderar endast ett kort fängelsestraff eller en icke-frihetsberövande påföljd såsom villkorlig dom eller skyddstillsyn. Detsamma gäller annan befattning med mindre mängder narkotika som är avsedd att säljas.

³⁷ Se t.ex. informationsbroschyr framtagen av Socialförvaltningen vid Stockholms stad, Information till vårdnadshavare – tips om cannabis.

Det finns skäl att se strängare på försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas även om det handlar om små mängder vid varje tillfälle

Av den redogörelse för hur narkotikamarknaden i Sverige ser ut och vilka som är dess aktörer, som finns i avsnitt 3.4, kan följande slutsatser dras:

- Narkotikaförsäljningen, och då främst försäljning av cannabis, är en betydande inkomstkälla för de kriminella nätverken.
- Narkotikamarknaden bidrar i sin tur till annan brottslighet, såsom penningtvätt.
- Narkotikamarknaden är en sådan konfliktyta som genererar våldsbrott och konflikter i den kriminella miljön kan härledas till rivalitet om försäljning i vissa områden.
- Narkotikaförsäljning och annan hantering av narkotika utgör en vanlig inkörsport i en kriminell livsstil för unga i utsatta områden. Unga personer involveras av de kriminella nätverken i försäljningen av narkotika i sitt närområde, genom umgänge med andra brottsaktiva och till synes utan tvång.
- Försäljningen av narkotika, som ofta sker öppet på gatan i bostads- eller centrumområden i utsatta områden, bidrar till en otrygghet i lokalsamhället.
- Konflikter som har sin grund i narkotikaförsäljning kan också utspelas i offentliga miljöer, med risk för att personer som vistas där kommer till skada.

Den bild av narkotikamarknaden och dess aktörer såsom den beskrivs i våra direktiv, stämmer således överens med de slutsatser som kan dras av de rapporter vi har studerat på området samt av våra kontakter med företrädare för Polismyndigheten.

Mot bakgrund av narkotikahandelns ovan beskrivna skadeverkningar finns det anledning att se strängt på narkotikabrott som avser försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas (se även avsnitt 7.3 om de där listade anledningarna att överväga skärpningar av den straffrättsliga lagsstiftning som aktualiseras vid brott med anknytning till kriminella nätverk). Det kan ifrågasättas om straffen för narkotikabrott av normalgraden avseende för-

säljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas är proportionerliga i den mening att de tillräckligt tydligt svarar mot allvaret hos denna typ av brottslighet med hänsyn till de ovan beskrivna skadeeffekterna av narkotikaförsäljningen.

Även om den mängd narkotika som är föremål för försäljning vid en viss överlåtelse är liten utgör försäljningen som sådan en verksamhet som leder till mycket negativa konsekvenser för såväl de individer som involveras i den som för samhället i stort. Enligt vår mening finns det därför starka skäl som talar för att straffen för brott av normalgraden som avser försäljning eller befattning med narkotika som är avsedd att säljas bör skärpas. Att överlåta narkotika i vinstsyfte bör således i sig anses vara så allvarligt att straffvärdet bör uppgå till ett antal månaders fängelse redan vid en enstaka försäljning av en mindre mängd eller med befattning med en liten mängd narkotika för sådant ändamål. Straffvärdet bör därefter öka i proportion till mängd och sort narkotika och med hänsyn till övriga omständigheter, så att försäljning och annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas genomgående bestraffas strängare än annan befattning med narkotika.

Ett skäl som skulle kunna anföras mot ett strängare ingripande mot försäljning av narkotika är att forskning indikerar att myndigheters insatser mot narkotikaförsäljning i ett kort perspektiv kan riskera att spä på våldsanvändningen bland de aktörer som är aktiva på marknaden.³⁸ Osäkerhet råder om detta gäller också för Sverige, men även om man inte kan bortse från sådana kortsiktiga effekter av en straffskärpning finns det enligt vår mening inte av denna anledning skäl att avstå från en sådan åtgärd. Det skulle i så fall innebära att lagstiftaren accepterade nuvarande handel och spridning av narkotika i samhället. Risken för upptrappad användning av våld mellan olika aktörer på narkotikamarknaden måste i stället mötas av ökad beredskap från de brottsbekämpande myndigheternas sida.

³⁸ Brå (2021), Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder, En jämförande studie av nivåer, trender och våldsmetoder, rapport 2021:8 s. 79.

En särskild straffskala bör införas för normalgradsbrott som avser försäljning av narkotika och annan befattning med narkotika avsedd att säljas

Frågan är då hur en skärpning av straffen enligt nu angivna utgångspunkter bör åstadkommas.

Som framgår av avsnitt 10.2.2 är 1 § första stycket narkotikastrafflagen konstruerad på så vis att den straffbelägger ett flertal olika förfaranden med narkotika, som i paragrafen anges i en viss rangordning utifrån svårhetsgrad. Ett visst förfarande kan utgöra brott enligt flera olika punkter, och de kriminaliserade förfarandena går således in i varandra. Konstruktionen av paragrafen är relativt komplex. Detta innebär att det kan vara svårt att göra ett enskilt ingrepp i den befintliga systematiken utan att det uppstår oönskade konsekvenser. En möjlighet som står till buds är då att göra en fullständig översyn av bestämmelsen. Ett behov av en sådan översyn torde i och för sig föreligga. Det kan dock förutses att detta skulle medföra ett mer omfattande arbete än vad som ryms inom ramen för vårt uppdrag.

I detta sammanhang torde en mer framkomlig väg vara att införa en särreglering som innebär en skärpning av straffen för brott som avser försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas. En sådan skärpning kan åstadkommas genom att de brott som avser sådan befattning med narkotika ges en egen brottsbeteckning eller genom att en särskild straffskala ska tillämpas för de aktuella brotten.

Avsikten med förslaget är, som angetts ovan, att straffnivån för försäljning av narkotika generellt sett ska höjas från dagens minimistraff till en högre nivå. Försäljning och annan befattning med små mängder narkotika som är avsedd att säljas ska alltså genomgående bestraffas strängare än annan befattning med samma sort och mängd narkotika.

Det saknas skäl för att höja minimistraften med avseende på befattning med större mängder narkotika

Gränsen mellan narkotikabrott av normalgraden och grovt narkotikabrott avgörs ofta av sort och mängd narkotika (se avsnitt 10.4 ovan). Grova narkotikabrott avser ofta stora mängder narkotika i

förhållande till den aktuella narkotikasorten. Den försäljning som sker genom gatuförsäljning avser som utvecklats ovan mindre mängder narkotika. Det torde vara tämligen ovanligt att en försäljare överlåter en stor mängd narkotika (motsvarande mängden för gränsen till när ett brott är att bedöma som grovt) till en slutkonsument oavsett om försäljningen sker i ett fysiskt möte mellan säljare och köpare eller genom beställning över internet eller andra kanaler. Överlåtelser av stora mängder narkotika torde i stället vanligen ske i grossistledet.

För att ett brott ska bedömas utgöra grovt eller synnerligen grovt förutsätts att det är fråga om större mängder narkotika. Syftet med olika former av befattning med sådana mängder narkotika kan i princip alltid förutsättas vara att narkotikan i slutändan ska säljas. Straffvärdet av detta försäljningssyfte är redan beaktat i den påföljdspraxis som finns på området för grovt respektive synnerligen grovt brott och det är därför inte behövt att införa särskilda brottsbeteckningar i fråga om försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas för de aktuella brotten. Straffskalorna för de grova respektive synnerligen grova narkotikabrotten är vidare enligt vår mening ändamålsenligt utformade och det har inte framkommit några skäl att skärpa dessa (se avsnitt 10.6.1 ovan). Mot bakgrund av vad som nu redovisats finns det inte någon anledning att föreslå ett grovt brott som avser just försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas. Det är endast för normalgradsbrottet som det finns behov av strängare straff med avseende på försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas.

En ny särskild brottsbeteckning bör inte införas

Regeringen har uttalat sig om det önskvärda i att ge kvalificerade och privilegierade brottsformer egna brottsbeteckningar.³⁹ Med en egen brottsrubricering står det i varje situation klart vilken grad av ett brott – och därmed vilken straffskala – som avses.⁴⁰ Genom att fler brott ges en egen brottsbeteckning underlättas kommunikationen kring brott av olika svårhetsgrader. Lagstiftningen avseende förfäلتskriminalisering blir också tydligare om varje grad av brottet (eller i

³⁹ Prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet s. 79 f.

⁴⁰ Prop. 2013/14:226 Skärpningar i vapenlagstiftningen s. 37.

vart fall fler grader) ges egna brottsbeteckningar eftersom det då på ett tydligare sätt framgår vilka grader av brottet som är straffbara i olika förstadier till brott.⁴¹

Fördelarna med en särskild brottsbeteckning – dvs. tydligheten liksom de pedagogiska fördelarna med att det klart framgår av domslutet vilket brott en tilltalad dömts för – talar för att det bör införas en särskild brottsbeteckning för narkotikabrott av normalgraden som avser försäljning eller annan befattningsmedel med narkotika som är avsedd att säljas.

En egen brottsbeteckning skulle också ha ett signalvärde; det blir med en sådan tydligt att lagstiftaren ser allvarligt på just narkotikaförsäljning. En ytterligare fördel med en egen brottsbeteckning är att det, jämfört med en särskild straffskala, kan underlätta statistikinsamling avseende antal lagförda för ett visst brott, då en egen brottsbeteckning ges en viss brottskod som används i den officiella kriminalstatistiken.

Eftersom vi funnit att det saknas skäl att införa ett grovt narkotikabrott som särskilt tar sikte på försäljning anser vi det emellertid mindre lämpligt att föreslå en särskild brottsbeteckning för narkotikabrott av normalgraden som avser försäljning eller annan befattningsmedel med narkotika som är avsedd att säljas. Att införa ett sådant särskilt normalgradsbrott skulle innebära vissa tillämpningssvårigheter i förhållande till det grova brottet. Vid gränsdragningen mot det grova brottet kan det bli problematiskt med ett särskilt normalgradsbrott som inte följs av ett ”eget” grovt brott, på sätt som gäller för de övriga typerna av narkotikabrott av normalgraden.

Mot bakgrund av vad som nu redovisats bör den strängare synen på försäljningsbrott komma till uttryck genom att det för dessa brott införas en särskild straffskala utan någon egen brottsbenämning. Enligt vårt förslag till ändring av narkotikastrafflagen bör den nya straffskalan infogas i ett nytt andra stycke lagens 1 §. I de fall den nya straffskalan tillämpas bör endast det nya andra stycket återopas i domslutet.

⁴¹ SOU 2014:63 Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. s. 267.

Närmare om de olika typerna av befattning med narkotika som bör ha ett högre straffvärde än i dag

I 1 § första stycket narkotikastrafflagen straffbeläggs, som redovisats i avsnitt 10.2, under sex punkter olika förfaranden som utgör narkotikabrott om de sker olovligen och uppsåtligen. Dessa punkter avser

- framställning och spridning av narkotika (punkterna 1–4 och utbudande av narkotika till försäljning enligt punkten 5),
- understöd till framställning och spridning av narkotika (punkten 5 utom utbudande till försäljning) och
- handlingar som behövs för eller underlättar eget bruk av narkotika liksom eget bruk av narkotika (punkten 6). Under punkten 6 hänförs också innehav av narkotika som inte faller under någon av de övriga punkterna i bestämmelsen (se avsnitt 10.2.2).

Som vi har utvecklat ovan är försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd för försäljning att anse som mer straffvärt än vad den nuvarande straffskalan för normalgradsbrottet ger uttryck för. Med annan befattning avser vi här samtliga typer av befattning med narkotika som avses i 1 § första stycket 1–4 och 6 narkotikastrafflagen (angående punkten 5, se avsnittet nedan). De olika typerna av befattning med narkotika som t.ex. framställning, förvärv, förpackning, transport eller förvaring är ju nödvändiga led i en försäljningsverksamhet; att förbereda narkotika för försäljning kräver olika typer av befattning med den innan försäljning kan ske. Det är alltså inte tillräckligt att se endast själva försäljningen eller innehav av narkotika avsedd att säljas som mer straffvärt. Samtliga typer av befattning med narkotika som sker i syfte att narkotikan i slutändan ska säljas bör mot denna bakgrund straffas strängare än vad som är fallet i dag. Att samtliga typer av befattning med narkotika som är avsedd att säljas ska mötas med strängare straff innebär alltså att det avgörande är om det kan visas att det varit fråga om hantering av narkotika som varit avsedd att säljas.

När det gäller det grova narkotikabrottet är mängden narkotika ofta är så stor att den i sig utgör en stark indikation på att narkotikan är avsedd för försäljning. För narkotikabrott av normalgraden har dock mängden i sig inte alltid ett sådant starkt bevisvärde. Åklagaren

måste alltså i varje enskilt fall visa att det varit fråga om befattning med narkotika som varit avsedd att säljas.

Som vi utvecklar nedan kan inte alla former av överlåtelser jämföras med försäljning, varvid det i stället blir aktuellt att utmäta straff enligt den nuvarande straffskalan. Även andra befattningar med narkotika där det inte kan visas att narkotikan varit avsedd att säljas bör även i fortsättningen att straffas enligt den nu gällande straffskalan. Överträdelse av samtliga punkter i 1 § första stycket narkotikastrafflagen som avser befattning med narkotika kan alltså fortfarande komma att straffas enligt dagens straffskala, som har ett minimistraff om 14 dagars fängelse. Så blir t.ex. fallet om endast innehav för eget bruk kan styrkas. Det är dock tillräckligt att det visas att narkotikan som sådan varit avsedd att säljas för att den särskilda straffskalan ska vara tillämplig. Det krävs alltså inte att det är utrett att den som t.ex. transporterar narkotika också haft uppsåt att själv sälja densamma, utan endast att uppsåtet omfattat att narkotikan var avsedd att säljas i något senare led.

Det ovan redovisade innebär alltså att samma typ av befattning med narkotika, t.ex. transport eller förvaring, kan komma att straffas enligt två olika straffskalor, beroende på om det kan bevisas att uppsåtet omfattat att narkotikan varit avsedd att säljas eller inte. Ett argument emot en sådan ordning är att detta skulle kunna skapa otillfredsställande resultat från rättvisesynpunkt eftersom det är fråga om samma typer av befattning. Vi menar dock att eftersom försäljning av narkotika har sådana skadeverkningar på samhället i stort som beskrivits ovan, är en sådan skillnad motiverad i straffvärdehänseende. Det framstår inte heller som ändamålsenligt att införa undantag från den strängare straffskalan för gärningar som framstår som mindre allvarliga, t.ex. för att en enskild gärning framstår som en engångsföreteelse. En sådan reglering skulle minska värdet av skärpningen av straffskalan. Samtliga led i en försäljningsverksamhet bör alltså genomgående straffas strängare än samma typer av befattning med narkotika som *inte* är avsedd att säljas.

Förfaranden som faller under 1 § första stycket 5 narkotikastrafflagen

Förfaranden som avses i punkten 5 faller utanför begreppet befattning eftersom dessa förfaranden inte med nödvändighet innebär att gärningspersonen befattar sig med narkotikan för att ansvar för brott ska uppkomma. Den som t.ex. bjuder ut narkotika till försäljning eller förmedlar kontakt mellan säljare och köpare i en narkotikaaffär utan att inneha eller på annat sätt befatta sig med själva narkotikan kommer således inte omfattas av den särskilda straffskalan. Det kan framstå som ändamålsenligt att även dessa typer av förfaranden skulle inordnas under denna straffskala eftersom förfarandena är ägnade att på olika sätt främja narkotikaförsäljning. Mot bakgrund av hur 1 § första stycket narkotikastrafflagen är konstruerad är det, som också utvecklats ovan, emellertid förenat med svårigheter att bryta ut en eller flera punkter och låta dessa omfattas av ett strängare straff. Mot denna bakgrund bör förfaranden som enbart faller under 1 § första stycket 5, och som inte innefattar befattning med narkotika, alljämt straffas enligt den nu gällande straffskalan.

Det bör framhållas att det inte är särskilt vanligt förekommande att lagföring sker för brott enligt 1 § första stycket 5. Av Brås kriminalstatistik över antalet lagföringsbeslut för 2020 följer att av knappt 4 200 lagföringsbeslut beträffande narkotikabrott av normalgraden, dvs. 1 § första stycket narkotikastrafflagen, avsåg endast 18 brott mot 1 § första stycket 5. Att denna punkt inte omfattas av den särskilda straffskalan torde alltså inte ha någon större praktisk betydelse.

Närmare om avgränsningen i fråga om överlåtelse

Begreppet överlåtelse i narkotikastrafflagen har samma innebörd som i civilrättslig mening, dvs. begreppet omfattar köp, byte eller gåva eller något annat förfarande som innebär att äganderätten överförs till någon annan (se avsnitt 10.2.2). Den särskilda straffskalan är avsedd att träffa gärningar som avser försäljning av narkotika eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas. Genom att här använda begreppet *försäljning* i stället för det vidare begreppet *överlåtelse* begränsas alltså användningen av den särskilda straffskalan till att endast omfatta sådana former av överlåtelser eller annan befattning med narkotika som typiskt sett sker i vinningssyfte mot vederlag, vanligen i form av pengar. Andra former av över-

låtelse, t.ex. där narkotika överläts till vänner utan vederlag eller där det är fråga om ett samköp av narkotika mellan flera missbrukare faller därmed utanför tillämpningsområdet. Sådana överlåtelser ska alltså omfattas av regleringen i 1 § första stycket narkotikastrafflagen.

Det kan inte anses förmildrande att gärningspersonen säljer narkotika för att finansiera eget missbruk utan även försäljningar som sker i sådant syfte bör omfattas av den särskilda straffskalan. Det avgörande för att den särskilda straffskalan ska vara tillämplig är alltså om överlåtelserna har skett i vinningssyfte, dvs. att gärningen som sådan har varit ägnad att ge en ekonomisk vinning.

För att den särskilda straffskalan ska vara tillämplig behöver det inte visas att det faktiskt har skett någon vinst. Det är således tillräckligt att det är fråga om ett agerande som typiskt sett sker i sådant syfte, t.ex. gatuförsäljning eller försäljning via en hemsida på internet. Även försäljningar som sker via telefon eller via sms till ett telefonnummer som regelmässigt används för att sälja narkotika bör omfattas. Storleken av vinningen eller den förväntade vinningen bör inte heller ha någon betydelse vid bedömningen om den särskilda straffskalan aktualiseras. Det är tillräckligt att gärningen vid en objektiv bedömning har sådan karaktär att den kan förväntas syfta till en ekonomisk vinning. Kan ett sådant syfte visas är det således fråga om ett brott som ska straffas enligt den strängare straffskalan.

Minimistraflet bör vara fängelse i sex månader

I dag har narkotikabrott av normalgraden som innefattar försäljning eller annan hantering av narkotika som är avsedd att säljas en straffskala med ett straffminimum som motsvarar det allmänna minimum om 14 dagars fängelse och ett straffmaximum om tre års fängelse. Om brottet i något fall skulle bedömas som ringa kan straffet stanna vid böter.

Straffskalan för ett brott ger uttryck för hur allvarligt lagstiftaren ser på de gärningar som omfattas av straffansvaret, det s.k. abstrakta straffvärdet. Det abstrakta straffvärdet bestäms både av straffskalans miniminivå och dess maximinivå. Straffskalans minimum är dock en viktigare hållpunkt för straffvärdesbedömningen i det enskilda fallet än dess maximum (se avsnitt 6.4.1). En majoritet av de brott som

begås inom en brottstyp utgörs, generellt sett inom brottstypen, av en mindre allvarlig form. Den övre delen av straffskalan är reserverad för de allra allvarligaste gärningarna som inträffar mer sällan. För att åstadkomma en generellt höjd straffnivå är det allmänt sett mer ändamålsenligt att höja straffminimum (se avsnitt 8.4.3).

Det är visserligen möjligt att uttrycka ett högre abstrakt straffvärde genom att höja straffmaximum. Sådana höjningar har dock erfarenhetsmässigt en liten effekt på straffmättingspraxis.⁴²

För att åstadkomma en generellt förhöjd straffnivå som kan få genomslag i den praktiska tillämpningen framstår det alltså som mest ändamålsenligt att höja straffminimum för brottet. Genom att höja minimistraftet skärps straffen för samtliga fall av försäljning eller befattning med narkotika som är avsedd att säljas, även om det endast rör sig om en enstaka försäljning eller befattning med en mindre mängd. En sådan höjning leder till omedelbara höjningar av straffen för de brott som bedöms ha ett straffvärde motsvarande straffminimum, men innebär också en uppgradering av straffvärdet för brotten i allmänhet, dvs. även för de brott som har ett straffvärde som överstiger straffminimum. Det gör också bestämmelsen effektiv och enkel att tillämpa.

Frågan är då till vilken nivå straffminimum bör höjas från dagens minimistraft om 14 dagars fängelse. Proportionalitet och ekvivalens är, som framgår av avsnitt 6.6.1, grundläggande principer när en straffskärpning övervägs. Som utvecklats ovan kan det ifrågasättas om straffen för försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas är proportionerliga och tillräckligt tydligt signalerar allvaret av denna typ av brottslighet. En strängare syn på dessa brott är framför allt motiverad utifrån den generella utveckling vi har kunnat iakta inom ramen för vårt arbete. Således bidrar narkotikaförsäljning till stora inkomster för de kriminella nätverken och leder till att unga involveras i dessa nätverk samt bidrar till otrygghet och en ökad våldsnivå i lokalsamhället. Narkotikaförsäljning underblåser alltså, som beskrivs ovan, dessa skadliga konsekvenser för samhället i stort och är således en del av ett större samhällsproblem. Sort och mängd narkotika spelar i detta sammanhang en mindre roll eftersom det inte i första hand är narkotikans farlighet i fråga om skadeverkningar för den enskilde eller den försålda mängden i sig som ligger till grund för den nu förslagna straffskärpningen. Skadeverkningarna

⁴² SOU 2014:18 Straffskalorna för allvarliga våldsbrott s. 143.

av bruket av narkotika utgör det bakomliggande skälet för den övergripande kriminaliseringen av all olovlig befattningsmed narkotika i samhället, men behöver inte nödvändigtvis vara styrande för utformningen av de enskilda straffskalorna.

En höjning av straffminimum till sex månaders fängelse framstår mot bakgrund av narkotikaförsäljningens skadliga konsekvenser som en rimlig avvägning. En mindre höjning, till t.ex. tre månaders fängelse, vore enligt vår mening otillräcklig med hänsyn till allvaret av dessa skadeverkningar. I praxis kan en överlåtelse av en mindre mängd narkotika ofta anses ha ett straffvärde på en till två månaders fängelse beroende på sort och mängd (se t.ex. ovan nämnda NJA 2017 s. 45), varför en höjning till tre månaders fängelse i praktiken inte torde ha någon sådan effekt på straffmätningen i dessa fall som krävs för att möta allvaret i denna typ av brottslighet.

Ett minimistraff om sex månaders fängelse träffar visserligen försäljning av eller annan befattningsmed mycket små mängder narkotika och innebär en mycket kraftig straffhöjning i förhållande till i dag. Med hänsyn till brottslighetens allvar framstår detta dock ur proportionalitetssynpunkt inte som orimligt.

Försäljning av narkotika bedrivs i dag till stor del av de kriminella nätverken. Det är fråga om försäljning med uttalat vinstsyfte som sker i organiserad form och i storskalig verksamhet. Försäljarna agerar för de kriminella nätverkens räkning och är i detta sammanhang att se som representanter för nätverken. Det är alltså inte fråga om några impulsbrott utan det rör sig ofta om en välorganiserad affärsverksamhet.

Straffskärpningen är inte heller avsedd att träffa den som brukar narkotika. Den enskilde narkotikamissbrukaren som köper narkotika för eget bruk drabbas således inte av skärpningen.

En höjning till sex månaders fängelse från dagens straffminimum innebär en flerdubbling av straffvärdet för försäljningar som avser en liten mängd narkotika, vilket utgör en kraftig markering av allvaret i dessa gärningar. Med hänsyn till brottslighetens art torde ett sådant förhöjt straffvärde också många gånger leda till ett strängare påföljdsval i synnerhet för vuxna lagöverträdare, dvs. fängelse torde bli normalpåföljden i de allra flesta fall.

Som utvecklats ovan anser vi inte att det finns skäl att införa ett särskilt grovt brott vad gäller försäljning eller annan befattningsmed narkotika som är avsedd att säljas. Vi har inte heller funnit skäl att

föreslå en skärpning av straffskalan för grovt narkotikabrott. Mot denna bakgrund ser vi inte någon anledning att föreslå någon ändring av maximistraffet för narkotikabrott som avser försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas. Straffmaximum i den föreslagna särskilda straffskalan bör därför vara densamma som för övriga narkotikabrott av normalgraden, dvs. tre år.

Skillnaden i straffvärde mellan köpare och säljare av narkotika

Den som köper narkotika för eget bruk döms ofta för ringa narkotikabrott till dagsböter, allt beroende på sort och mängd narkotika, medan säljaren i stället vanligen döms för narkotikabrott av normalgraden till en strängare påföljd än böter enligt vad som utvecklats ovan. En skärpning av straffet för säljaren av narkotika innebär att skillnaden i straff mellan de två gärningarna – köpet respektive försäljningen av narkotika – ytterligare ökar.

Den svenska narkotikapolitiken kännetecknas av restriktivitet och vilar på kunskapen om att narkotikabruk är skadligt för hälsan och bygger på att begränsa tillgång och minska efterfrågan i syfte att främja hälsa.⁴³ Att bruk av narkotika är kriminaliserat är ett uttryck för detta, dvs. samhällets avståndstagande mot narkotika och en möjlighet för myndigheter att kraftfullt ingripa mot den enskildes missbruk av narkotika.⁴⁴

Att andra typer av hantering av narkotika genomgående bedöms strängare än bruk och innehav av mindre mängder för eget bruk är ett uttryck för att lagstiftaren anser att sådan hantering är mer klandervärd och skadlig; sådana gärningar bidrar till spridning av narkotika och till ett hälsofarligt missbruk.

Mot bakgrund av de följder som narkotikaförsäljning har, dels i fråga om skadeverkningar på folkhälsan, dels i fråga om de effekter vi beskrivit ovan när det gäller de kriminella nätverkens försäljning, kan det enligt vår mening inte anses opropotionerligt att ytterligare öka skillnaden i straff mellan köpare och säljare – även om trans-

⁴³ En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (prop. 2010/11:47, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203).

⁴⁴ När bruk av narkotika kriminaliserades 1988 anfördes som skäl att det var nödvändigt att signalera ett kraftigt avståndstagande från samhällets sida mot all hantering av narkotika. Syftet med 1993 års straffskärpning, då fängelse infördes i straffskalan för ringa narkotikabrott, var att möjliggöra för myndigheter att ingripa tidigt mot att unga människor fastnar i missbruk samt att förbättra behandlingen av de missbrukare som avtjänar straff.

aktionen avser samma mängd narkotika. Befattningen med narkotikan har i dessa fall olika syften och delvis skilda skyddsintressen gör sig därmed gällande.

Ungdomar och narkotikaförsäljning och om konsekvenserna för unga lagöverträdare

Som framgår av vår tidigare redovisning är det ofta unga personer som säljer narkotika. Det kan därför på goda grunder antas att det i stor utsträckning kommer vara yngre personer – under 21 år – som träffas av en straffskärpning för narkotikabrott som avser försäljning eller befattning med narkotika avsedd att säljas.

Vi har, som redovisats i avsnitt 9.3.3, lämnat förslag om att straffbestämmelsen om människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken ska utvidgas till att avse även exploatering i brottslig verksamhet. Vidare har vi i avsnitt 9.3.4 föreslagit att ett nytt självständigt brott införs som tar sikte på den som för brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i sådan verksamhet. Den som t.ex. anlitar eller tvingar någon att sälja narkotika kan alltså bli föremål för lagföring enligt de föreslagna straffrättsliga åtgärderna. Den som har sålt narkotika under dessa förhållanden kan – i fråga om sådant tvång som kan jämföras med råntvång – gå fri från ansvar enligt reglerna om nöd i 24 kap. brottsbalken. I annat fall kan det – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – bli fråga om t.ex. ansvarsfrihet eller nedsättning av straffvärdet enligt 23 kap. 5 § brottsbalken eller nedsättning av straffmättningsvärdet med hänsyn till bestämmelserna i 29 kap. 5 § brottsbalken. Är personen därtill under 21 år kommer även reglerna om ungdomsreduktion att aktualiseras, som påverkar straffmättningsvärdet ytterligare i sänkande riktning. Även i de fall nu angivna regler för straffreduktion är tillämpliga innebär emellertid vårt förslag en straffskärpning eftersom detta innebär ett höjt straffvärde som i sin tur bildar utgångspunkten för reduktionen.

För unga lagöverträdare mellan 15 och 17 år innebär ett minimistraff om sex månaders fängelse – efter hänsyn till den nämnda ungdomsreduktionen (se även avsnitt 6.4.6) – att de ungdomspåföljder som i första hand ska väljas för unga lagöverträdare i denna ålderskategori kommer att ha ett skärpande innehåll i förhållande till i dag.

Antalet utdömda timmars ungdomstjänst kommer t.ex. att öka; för en sjuttonåring som döms i enlighet med den föreslagna straffskalans minimistraff bör antalet timmar ungdomstjänst bestämmas till 70, i förhållande till de 30 timmar som bör dömas ut vid dagens minimistraff för brottet (14 dagars fängelse). För en femtonåring innebär det höjda minimistraffet en skärpning från 20 timmar till 50 timmar.⁴⁵ För det fall ungdomstjänst inte anses som en lämplig påföljd aktualiseras de andra ungdomspåföljderna; ungdomsvård och ungdomsövervakning (se avsnitt 6.4.7). En höjning av minimistraffet kan medföra att en vårdplan med strängare innehåll krävs för att kunna bestämma påföljden till ungdomsvård. Utrymmet för att utdöma den mer ingripande påföljden ungdomsövervakning torde också öka med det föreslagna minimistraffet, särskilt om det är fråga om flerfaldig brottslighet eller återfall.

Även för unga lagöverträdare i spannet 18–20 år ska – som nämnts ovan – en reducering av straffvärdet göras med hänsyn till åldern. Personer i denna ålder kan dömas till samma påföljder som vuxna lagöverträdare, dock med den reservationen att det krävs särskilda skäl för att döma till fängelse (se avsnitt 6.4.7). Saknas det sådana skäl står valet i huvudsak mellan villkorlig dom och skyddstillsyn. Den föreslagna straffskärpningen medför ett högre straffmättningsvärde för personer inom den aktuella åldersgruppen, vilket i sin tur medför antingen ett längre fängelsestraff eller mer ingripande frivårdspåföljd än vad som är fallet i dag med det nuvarande minimistraffet om 14 dagars fängelse.

Systematiskt begångna försäljningsbrott och möjligheten att bedöma dem som grova

Vid ett upprepat brottsligt handlande uppstår ibland frågan om gärningspersonen ska dömas för ett eller flera brott. Detta kan få betydelse på flera sätt, bl.a. för hur brottsligheten ska rubriceras. Bedömningen av om det är fråga om ett eller flera brott kan också få betydelse för hur straffvärdet av den samlade brottsligheten ska bestämmas.

Enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ska som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet beaktas om brottet har

⁴⁵ Vid tillämpning av de tabeller över straffmättningsvärde och antal timmar ungdomstjänst som anges i Borgeke m.fl. (2016), Att bestämma påföljd för brott, s. 668.

utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Enligt motiven avses med brottslighet som har utövats systematiskt sådan brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger antingen av en ensam gärningsperson eller av flera personer i samförstånd.⁴⁶ De vanligaste sätten att beskriva systematisk brottslighet tar sikte på mängden brott, att samma beteende upprepas och att brotten följer en uppjord plan eller föregås av noggranna förberedelser (NJA 2018 s. 634).

Att viss brottslighet har utövats systematiskt anges i fråga om 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 (se NJA 1985 s. 444).

För att bedöma gradindelade brott som grova med hänvisning till att de har skett systematiskt eller föregåtts av särskild planering utan att dessa omständigheter anges i straffbestämmelsen krävs normalt 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.

Systematiskt begångna brott kan, trots att det inte varit fråga om sådant systematiskt tillvägagångssätt som medför att brotten rubriceras som grova, ges betydelse på så sätt att den reduktion av den samlade brottslighetens straffvärde som följer av en tillämpning av asperationsprincipen blir något mindre än annars (NJA 2018 s. 378). När asperationsprincipen tillämpas, är utgångspunkten för straffvärdebedömningen i allmänhet det allvarigaste av de brott som föreligger till bedömning. Till straffvärdet för detta brott läggs därefter en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten efter brottens allvar (se även avsnitt 6.4.1).

Narkotikabrott som innebär att en person vid flera tillfällen säljer narkotika till andra på ett sätt som kan beskrivas systematiskt men där varje försäljning endast avser en mindre mängd narkotika bedöms erfarenhetsmässigt inte sällan som narkotikabrott av normalgraden. Huvudregeln kan uttryckas så att varje tidsmässigt avgränsad befattning med narkotika utgör ett brott.⁴⁷ Utgångspunkten är

⁴⁶ Prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 43 f.

⁴⁷ Se NJA 2007 s. 557 om innehav av ett större parti narkotika – men av olika substanser – som har anskaffats vid samma tillfälle. Innehavet ansågs utgöra ett brott.

således att varje enskilt försäljningstillfälle bedöms som ett eget brott.⁴⁸ Kan det konstateras ett sådant samband mellan de olika försäljningstillfällena att agerandet ska ses som en helhet kan dock flera försäljningstillfällen anses utgöra en gärningsenhet och således ett brott.⁴⁹

Med en strängare straffskala där minimistraflet har höjts från 14 dagar till sex månaders fängelse torde utrymmet vidgas för att bedöma flera systematiskt begångna narkotikabrott av normalgraden som innefattat försäljning eller annan befattning med narkotika avsedd att säljas som grovt brott eftersom varje brottstillfälle i sig ges ett högre straffvärde än vad som är fallet i dag.

För det fall brottsligheten inte skulle anses innefatta en sådan systematik som skulle medföra att den är bedöma som grov, medför det högre minimistraflet ett väsentligt högre straffvärde för den samlade brottsligheten och reduktionen av det samlade straffvärdet kan under alla förhållande bli mindre än vad som annars skulle följa av den ovan nämnda asperationsprincipen.

Ringa brott

En konstaterad överlåtelse är endast i undantagsfall att bedöma som ringa narkotikabrott enligt förarbetsuttalanden och gällande praxis. Enligt vår mening bör det emellertid uttryckligen anges i lagtext att narkotikabrott som avser försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas inte kan anses utgöra ringa brott. Om försäljning av små mängder narkotika skulle komma att bedömas som ringa brott skulle detta undergräva syftet med den föreslagna skärpningen av minimistraflet för försäljning av narkotika och för befattning med narkotika för försäljning. Det bör således inte kunna komma i fråga att bedöma dessa gärningar som ringa brott och detta innebär att varken böter eller fängelsestraff kortare än sex månader

⁴⁸ Se NJA 1971 s. 396 där Högsta domstolen fann att varje överlåtelse av narkotika ska betraktas som ett brott för sig, varför det inte förelåg hinder för att pröva åtal för nya överlåtelser som ägt rum under samma period då den tilltalade hade överlåtit narkotika till andra personer och tidigare dömts för detta.

⁴⁹ Se NJA 2011 s. 799 där huvudgärningspersonen dömdes för grovt narkotikabrott med motiveringen att "[d]e olika delarna av den organiserade brottsligheten har ett sådant nära samband med varandra att brottsligheten i dess helhet ska rubriceras som grovt narkotikabrott". Motsvarande bedömning gjordes i RH 1986:170 där mängden narkotika vid respektive överlåtelsestillfälle visserligen var relativt begränsad men där den tilltalades befattning med narkotikan utgjorde en yrkesmässig verksamhet och hans plats i distributionskedjan var sådan att någon annan rubricering av brottsligheten än grovt narkotikabrott inte ansågs kunna komma i fråga.

som huvudregel ska kunna dömas ut som påföljd för dem. Någon ändring när det gäller tillämpningsområdet för det ringa brottet i övrigt är inte avsedd.

Vårt förslag föranleder inte ändring i smugglingslagen

Som har utvecklats i avsnitt 10.2.2 är det en vanlig situation att den som har gjort sig skyldig till narkotikasmuggling enligt smugglingslagen även uppfyller de förutsättningar som gäller för narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen. Om en gärning innefattar en fullbordad narkotikasmuggling men också ett fullbordat narkotikabrott ska det enligt förarbetena till smugglingslagen dömas endast för smugglingsbrottet. De straffskalor som gäller för fullbordad narkotikasmuggling är, som framgår av avsnitt 10.2.2, likalydande med dem som gäller för fullbordat narkotikabrott.

Frågan är då hur narkotikabrott som aktualiserar den särskilda straffskalan och ett fullbordat smugglingsbrott förhåller sig till varandra. En grundläggande princip är att om brottsstadgandena har samma kriminalpolitiska grund – vilket bestämmelserna om narkotikabrott och narkotikasmuggling har – talar detta för att det ena brottet ska konsumera det andra. Den tilltalade ska alltså dömas för endast ett av brotten. En annan princip inom straffrätten är att om ett handlande innefattar fler än ett brott det normalt ska dömas för det brott som har den strängaste straffskalan.

Om en gärning innefattar både ett fullbordat narkotikabrott som aktualiserar den föreslagna särskilda straffskalan och ett fullbordat smugglingsbrott ska det alltså dömas för det brott som har den strängaste straffskalan. Eftersom straffskalan i det beskrivna fallet är mindre sträng för narkotikasmugglingsbrottet än den för det motsvarande fullbordade narkotikabrottet bör det i det aktuella fallet dömas enbart för narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen (se även NJA 2012 s. 535).

Mot bakgrund av vad som nu redovisats bedömer vi att vårt förslag inte föranleder någon ändring i smugglingslagen avseende straffskalan för narkotikasmugglingsbrott av normalgraden. Inte heller i övrigt ger vårt förslag om en särskild straffskala anledning till ändring i denna eller annan lag.

10.6.3 Det finns inte skäl att ändra kvalifikationsgrunderna för de grova och synnerligen grova narkotikabrotten

Bedömning: Kvalifikationsgrunderna för grovt respektive synnerligen grovt narkotikabrott och grov respektive synnerligen grov narkotikasmuggling bör inte ändras.

I våra direktiv framhålls att kvalifikationsgrunder är ett sätt att säkerställa att försvärande omständigheter får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Enligt direktiven ska vi överväga om de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller ett narkotikasmugglingsbrott är grovt eller synnerligen grovt är ändamålsenliga och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar.

Urvalet av kvalifikationsgrunder markerar lagstiftarens syn på hur olika gärningar inom en brottstyp bör rangordnas i svårhets-hänseende och på hur tillämpningsområdet för olika grader av ett brott bör avgränsas. Om det uttryckligen i lagtext anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är att bedöma som grovt anses detta normalt leda till bättre förutsebarhet och till större enhetlighet i rättstillämpningen. Avsikten med en uppräkningslista av kvalificerande omständigheter är emellertid inte att det endast är de omständigheter som anges i bestämmelsen som ska beaktas eller att förekomsten av de uppräknade omständigheterna alltid ska leda till en användning av den strängare straffskalan. En helhetsbedömning ska göras av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, varvid såväl förmildrande som försvärande omständigheter ska beaktas (se även avsnitt 6.5.2).

I 3 § första stycket narkotikastrafflagen och i 6 § tredje stycket smugglingslagen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Vid sidan av mängden narkotika anges att brottet utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt eller att det på annat sätt varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Som framgår av avsnitt 10.2.4 bedömde regeringen vid införandet av de synnerligen grova brotten att kvalifikationsgrunderna för de grova brotten väl fångade in de fall som bör förbehållas rubriceringen grovt brott. Regeringen menade att kvalifikationsgrunderna varken var för vida, snäva eller kasuistiska samt att de har visat sig fungera väl när sam-

hället förändras. Vi finner inte skäl att göra någon annan bedömning än vad som gjordes i de nämnda förarbetena. Kvalifikationsgrunderna för de grova brotten synes väl avvägda och uppfylla de krav som beskrivits ovan. Som regeringen gav uttryck för framstår kvalifikationsgrunderna som välfungerade i en föränderlig omvärld, och kan tillämpas på t.ex. handel över internet och för olika tillvägagångssätt för smuggling. Kring kvalifikationsgrunderna har också en gedigen praxis växt fram och Högsta domstolen har i flera rättsfall i samband med den s.k. praxisomläggningen utvecklat hur grunderna bör tillämpas. Det finns således inte skäl till någon ändring i denna del.

Enligt 3 § andra stycket narkotikastrafflagen respektive 6 § fjärde stycket smugglingslagen ska vid bedömningen om ett brott är synnerligen grovt särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art. Kvalifikationsgrunderna framstår som väl avvägda och markerar en tydlig skillnad i förkastlighet gentemot de grova brotten. Enligt vår bedömning uppfyller de också de angivna kriterierna ovan; de framstår varken som för vida eller för snävt och specifikt utformade. Straffskalorna för de synnerligen grova brotten infördes i juli 2016. Lagändringen har således varit i kraft i drygt fem år och en praxis har börjat utvecklas för tillämpningen av dem. Mot bakgrund av det vad som nu redovisats finner vi inte heller skäl att föreslå någon ändring i fråga om kvalifikationsgrunderna för de synnerligen grova brotten.

10.6.4 De osjälvständiga brottsformerna avseende innehav och annan befattning med narkotika än bruk ska kriminaliseras

Förslag: Försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden respektive försök och förberedelse till ringa narkotikabrott kriminaliseras såvitt avser innehav och annan befattning med narkotika som regleras i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen.

Bedömning: Försök och förberedelse till narkotikabrott som avser eget bruk bör även i fortsättningen lämnas utanför det

kriminaliserade området. Inte heller bör stämpling till ringa narkotikabrott kriminaliseras.

Inledande utgångspunkter

Enligt våra direktiv tenderar den illegala handeln med narkotika som sker via post och andra försändelser att öka. Narkotika köps då via sociala medier, hemsidor och den dolda delen av internet (Darknet). Det kan vidare enligt direktiven antas att utbrottet av coronaviruset medför ytterligare öknings i försäljning och köp av narkotika via sådana kanaler. Enligt direktiven kan det samtidigt konstateras att straffbestämmelserna om narkotikabrott inte utan vidare omfattar köp av narkotika som sker via internet och som distribueras inom landet via t.ex. post. Vi ska därför analysera om straffansvaret är ändamålsenligt utformat med avseende på den nu aktuella handeln och om det behövs ändringar i lagstiftningen.

Tystnadsplikt i postverksamhet

Bestämmelser om tystnadsplikt m.m. för den som bedriver postverksamhet finns i 2 kap. 14–18 §§ postlagen (2010:1045). I 16 § samma kapitel anges att den som bedriver postverksamhet trots tystnadsplikten ska bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om att försändelsen innehåller bl.a. narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Regleringen ger inte aktörer inom postverksamheten möjlighet att på eget initiativ kontakta t.ex. Polismyndigheten eller Tullverket vid misstanke om att postförsändelser som hanteras innehåller narkotika. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen Utredningen om Postlagens tystnadsplikt som hade till uppdrag att se över postlagens bestämmelser om tystnadsplikt m.m. i syfte att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot och förhindra illegal handel via post med bl.a. narkotika. Den utredningen föreslog i sitt betänkande *Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post* (SOU 2021:29) bl.a. att en ny bestämmelse ska införas i Postlagen med innebörden att den som i post-

verksamhet har fått del av eller tillgång till uppgift som omfattas av tystnadsplikt, får lämna en sådan uppgift som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet.

Dagens lagreglering

I 4 § första stycket narkotikastrafflagen föreskrivs ansvar för försök och förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott. Enligt bestämmelsen döms i dessa fall till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. För ansvar förutsätts att gärningen avsett annan befattning än sådan som anges i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen, dvs. innehav eller annan befattning med narkotika. Denna punkt tar som behandlats i avsnitt 10.2.2 sikte på handlingar som behövs för eller som underlättar eget bruk av narkotika liksom sådant bruk i sig. Enligt 4 § första stycket narkotikastrafflagen är således försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott inte kriminaliserat. Medverkan till sådan narkotikahantering som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen är inte heller straffbart enligt 5 § samma lag.

Försök, förberedelse och stämpling till innehav eller annan befattning med narkotika avsedd för eget bruk samt bruk av narkotika är således inte kriminaliserat i dag. I de ursprungliga motiven till narkotikastrafflagen diskuterades huruvida innehav av narkotika överhuvudtaget skulle vara kriminaliserat. Det skäl som enligt förarbetena talade mot detta var främst att en kriminalisering kunde hindra missbrukare från att söka vård. Det konstaterades dock att Sverige hade ratificerat 1961 års allmänna narkotikakonvention, av vilken det framgick att innehav av narkotika inte skulle vara tillåtet, och att Sverige således var förpliktigt att kriminalisera innehav för eget bruk. Ett annat argument för kriminalisering av innehav var att för att Polisen ska kunna komma åt den grövsta narkotikabrottsligheten måste ingripanden kunna göras mot allt olovligt innehav. Utrymme för att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling och medverkan till innehav av narkotika ansågs dock inte finnas. Någon närmare

motivering till detta ställningstagande gavs inte. Beträffande medverkan angavs dock att medverkan till innehav av narkotika torde kunna beivras i tillräcklig omfattning genom att gärningen är straffbar enligt andra bestämmelser i narkotikastrafflagen.⁵⁰

De osjälvständiga brottsformerna som kriminaliserades vid införandet av narkotikastrafflagen avsåg tillverkning, saluhållande eller överlåtelse av narkotika och således inte innehav.

År 1985 infördes fängelse i straffskalan för ringa narkotikabrott. Det ansågs då påkallat att även kriminalisera förberedelse och försök till ringa narkotikabrott om gärningen avsåg annat än innehav. Något praktiskt behov av att låta även gärningsformen stämpling omfatta det ringa brottet ansågs dock inte föreligga. Även principiella skäl talade emot detta, då stämpling i allmänhet omfattar gärningar som typiskt sett har ett mycket högt straffvärde.⁵¹

År 1988 fick 1 § 6 narkotikastrafflagen den utformning som den har i dag. Detsamma gäller i huvudsak för 4 och 5 §§. De ändringar som gjordes i de sistnämnda paragraferna var endast av redaktionell art och syftade till att klargöra att ansvar för försök, förberedelse, stämpling och medverkan inte kunde komma i fråga för den narkotikahandling som angavs i sjätte punkten.⁵² I samband med 2016 års lagändring fick det ringa narkotikabrottet en särskild brottsbeteckning, varför det nu i 4 § uttryckligen anges att försök och förberedelse till ringa narkotikabrott är straffbelagt.

Den nuvarande regleringen täcker alltså inte köp över internet eller annan beställning av narkotika avsedd för eget bruk, där köpet av ett eller annat skäl stannar vid ett förberedelse- eller försöksbrott. Inte heller stämpling till sådana brott är kriminaliserat. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den (23 kap. 3 § brottsbalken).

Behovet av kriminalisering

Det kan konstateras att den bild som ges i direktiven om en ökad handel med narkotika över internet och via sociala medier stämmer med den bild som ges i avsitt 3.4. Slutsatsen är alltså att det är fråga

⁵⁰ Prop. 1968:7 s. 112 f. och 119 f.

⁵¹ Prop. 1984/85:46 om ändringar i narkotikastrafflagen (1968:64), m.m. s. 26 f.

⁵² Prop. 1987/88:71 om ändringar i narkotikastrafflagen (1968:64) s. 27.

om en växande narkotikamarknad på internet, som medför att narkotika är än mer lättillgängligt än tidigare. Oavsett var man befinner sig är det möjligt att beställa narkotika via nätet och marknaden är således inte geografiskt begränsad. Det är därför angeläget att det straffbara området är utformat så att det träffar alla straffvärda handlingar med anknytning till sådan handel.

För att kriminalisering ska vara motiverad gäller som en allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt. Kriminalisering av förstadier till brott är därutöver avsett att förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt för bedömningen av om ett brott bör straffbeläggas på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet är alltså det fullbordade brottets abstrakta straffvärde. Vidare måste det finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottstypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvtändiga brottsformen.⁵³

En person som gör en beställning av narkotika t.ex. över internet eller sociala medier, men sedan inte får narkotikan i sin besittning p.g.a. att beställningen har avslöjats eller av annat likande skäl, kan i dag inte dömas för brott om beställningen syftat till innehav eller annan befattning som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen. Om den beställda narkotikan inte har nått beställaren har något brott alltså inte begåtts.

Mot bakgrund av att handeln med narkotika över internet ökar är det angeläget att det straffbara området är utformat på så sätt att det träffar alla straffvärda handlingar med anknytning till sådan handel. Att det beskrivna förfarandet inte är kriminaliserat medför svårigheter för Polismyndigheten att ingripa mot narkotikaförsäljning. Mot denna bakgrund finns enligt vår mening starka skäl att kriminalisera även försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden respektive försök och förberedelse till ringa narkotikabrott beträffande innehav och annan befattning med narkotika, dvs. sådan hantering av narkotika som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen. Att även kriminalisera förstadierna till bruk av narkotika framstår dock som alltför långtgående. Förstadierna till detta brott bör således även i fortsättningen vara straffria. Det finns inte heller något behov av kriminalisering av stämpling till ringa

⁵³ Prop. 2015/16:113 s. 39 f.

narkotikabrott och en sådan kriminalisering skulle också få alltför långtgående konsekvenser.

Ett försöksbrott vad avser narkotikabrott i fråga om innehav kan som ovan beskrivits föreligga när en beställning av narkotika görs, men där beställaren inte fullföljer köpet. Försökspunkten bör anses vara nådd i och med att beställningen gjorts. Det bör dock framhållas att om det förhåller sig så att personen ifråga ångrar sin beställning och av det skälet avstår från att fullfölja köpet, t.ex. genom att inte hämta ut en postförsändelse, kan denne bli straffri p.g.a. bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande i 23 kap. 3 § brottsbalken.

Ett förberedelsebrott kan t.ex. föreligga om köparen införskaffat hjälpmedel som syftar till att undgå upptäckt eller identifikation i samband med brott.⁵⁴ Ett sådant hjälpmedel skulle kunna vara en krypterad chattfunktion eller något annat tekniskt hjälpmedel för att anonymt kunna beställa narkotika över internet. Stämpling kan vara för handen om någon försökt förmått en annan att genomföra en narkotikabeställning, se 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken.

Det ska i sammanhanget noteras att för den som över internet eller annat sätt säljer eller bjuder ut narkotika till försäljning är samtliga förstadier till brott kriminaliserade i dag, då övriga punkter i 1 § första stycket narkotikastrafflagen inte är undantagna kriminalisering enligt 4 §.

⁵⁴ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, en kommentar (version 17, Juno), kommentaren till 23 kap. 2 § brottsbalken.

11 Återfall i brott

11.1 Inledning

Vi har enligt våra direktiv möjlighet att ta upp även andra frågor som tar sikte på brottslighet kopplad till kriminella nätverk och lämna författningsförslag med anledning av dessa. Av den problembild som vi har beskrivit i kap. 3 kan slutsatsen dras att personer som ingår i kriminella nätverk inte sällan är mycket brottsaktiva. Kriminaliteten hos en del av dessa individer skulle kunna beskrivas som en livsstil. I detta ligger att även den som lagförs och döms för sin brottslighet fortsätter att begå brott efter avtjänat straff. Det finns därför enligt vår mening skäl att överväga om nuvarande möjligheter att vid straffmätningen i skärpande riktning beakta att den tilltalade tidigare har dömts för brott är tillräckliga.

I detta kapitel behandlar vi frågan om straffskärpning vid återfall i brott. Kapitlet inleds med en redogörelse för den nuvarande ordningen vad gäller betydelsen av tidigare brottslighet vid påföljdsbestämning, förverkande av villkorligt medgiven frihet och straffmätning (avsnitt 11.2). Därefter följer en redovisning av bakgrunden till den nuvarande lydelsen av 29 kap. 4 § brottsbalken (avsnitt 11.3). Kapitlet avslutas med våra överväganden och förslag (avsnitt 11.4).

11.2 Nuvarande ordning

11.2.1 Inledning

Tidigare brottslighet har betydelse för påföljdsbestämningen på flera olika sätt. Som framgår av 29 kap. 4 § brottsbalken ska en tilltalads tidigare brottslighet beaktas i första hand vid påföljdsvalet. Att en tilltalad tidigare har lagförts för brott kan då leda till att en strängare påföljd än som annars hade varit nödvändig kan väljas. Detta framgår

av 30 kap. 4 § brottsbalken. Om det nya brottet har begåtts under prövotid efter villkorlig frigivning kan den tidigare brottsligheten beaktas genom att det straff som återstod att avtjäna vid frigivningen förklaras helt eller delvis förverkat. Först om den tidigare brottsligheten inte kan beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet kan det bli aktuellt att med hänvisning till 29 kap. 4 § skärpa straffet, dvs. att döma ut ett högre bötesstraff eller ett längre fängelsestraff (eller längre slutet ungdomsvård, se 30 kap. 5 § och 32 kap. 5 § brottsbalken).

För att tidigare brottslighet ska kunna påverka påföljdsvalet krävs att den tilltalade har blivit lagförd för brottsligheten. Med lagföring avses, förutom dom, även strafföreläggande och åtalsunderlåtelse.

11.2.2 Återfall och påföljdsval

I 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken anges att rätten som skäl för fängelse får beakta, utöver brottslighetens straffvärde och art, om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Att återfall i brott kan utgöra skäl för fängelse brukar förklaras med en privilegieringsteori. Enligt teorin innebär presumtionen mot fängelse i 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken att den tilltalade privilegieras vid påföljdsvalet den första eller de första gångerna han eller hon lagförs för brott. Privilegieringen sker genom att den tilltalade ges förmånen av en lindrigare påföljd än fängelse (dvs. villkorlig dom eller skyddstillsyn). Eftersom de icke frihetsberövande påföljderna inte innehåller några tillräckligt repressiva moment för att återspegla det klander som domen avser att förmedla, är det inte rimligt att i längden upprätthålla principen om privilegiering. I så fall skulle prövotiden och domens varnande funktion förlora sin betydelse och kriminaliseringens hot om bestraffning förlora sin trovärdighet. Om den dömde fortsätter att begå brott måste samhället därför efter hand visa att hotet om bestraffning är verkligt och minska privilegieringen. Ett successivt hänsynstagande till återfall vid valet av påföljd anses alltså vara nödvändigt för att man ska kunna upprätthålla en presumtion mot fängelse.¹

¹ Se bl.a. Martin Borgekes och Magnus Ulvängs utlåtande till Straffnivåutredningen av den 7 januari 2008, SOU 2008:85 Straff i proportion till brottets allvar s. 507 f.

I 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken anges inte några kriterier för när återfall i brott ska beaktas vid påföljdsvalet. I förarbetena anges dock att följande grundläggande principer bör beaktas när påföljd bestäms i återfallssituationer:²

- Den tid som gått mellan brotten eller mellan den tidigare domen och återfallet bör ha stor betydelse. Ju snabbare återfall, desto större anledning finns det att skärpa påföljden. Efter hand trappas betydelsen av den tidigare brottsligheten av och sedan några år gått från den tidigare domen bör påföljdsbestämningen för det nya brottet endast i undantagsfall påverkas av den tidigare domen.
- Förhållandet mellan brotten är av betydelse för om och i vilken grad påföljden bör skärpas. Starkare skäl talar för en skärpning om det är fråga om likartade brott. Skälen för skärpning är också starkare om det nya brottet är lika grovt eller grövre än det tidigare.

I specialmotiveringen till 30 kap. 4 § brottsbalken uttalas följande:³

Av betydelse för bedömningen är bl.a. samma faktorer som påverkar frågan om förverkande skall ske eller ej. I vad mån brottsligheten har varit likartad eller i båda fallen allvarlig skall således beaktas. Även i sådana fall kan det dock finnas anledning att undvika fängelse. Det kan också förekomma fall då det måste dömas till fängelse på grund av tidigare brottslighet, även om brottsligheten inte är likartad eller allvarlig. Jag tänker här på det fallet att någon under loppet av ett eller ett par år upprepade gånger lagförs för brott som varken är likartade eller allvarliga. Fängelse kan i den situationen så småningom framstå som det enda möjliga alternativet.

Av det nu anförda framgår att också tidsfaktorn är av betydelse. Ju längre tid som förflutit mellan brotten, desto mindre skäl föreligger att beakta den tidigare brottsligheten vid påföljdsvalet.

Såvitt avser tidsfaktorn brukar sägas att tidigare brottslighet inte bör tillmätas någon betydelse vid påföljdsvalet om den ligger fyra år eller mer tillbaka i tiden (se bl.a. NJA 1991 s. 359). I första hand beaktas den tid som förflutit mellan brotten, men även tiden mellan den senaste lagföringen och det nya brottet kan vara av betydelse. Om den tidigare utdömda påföljden är fängelse får också tiden från villkorlig frigivning betydelse, genom att ett fängelsestraff som ligger

² Prop. 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m.m. (straffmätning och påföljdsväl m.m.) s. 53.

³ A. Prop. s. 101.

längre tid tillbaka än fyra år kan beaktas om den dömde blivit villkorligt frigiven från straffet endast kort tid före den nya brottsligheten. Tidsfaktorn beaktas på det sättet att återfallet får mindre betydelse för påföljdsvalet ju längre tillbaka i tiden den tidigare brottsligheten eller den tidigare domen ligger, vilket innebär att återfallets relevans avtar successivt.⁴

När det gäller förhållandet mellan brotten anförs i doktrinen att det inte bör ställas särskilt höga krav på brottslighet. I allmänhet anses olika typer av våldsbrott utgöra likartad brottslighet, liksom olika typer av förmögenhetsbrott, möjligen med undantag för brotten i 11 kap. brottsbalken som inte sällan bedöms som likartade skattebrotten.⁵

Såvitt avser brottslighetens allvar innebär uttalandet i specialmotiveringen att det finns anledning att jämföra med vad som vid tidpunkten för 1989 års reform gällde såvitt avser förverkande av villkorligt medgiven frihet. Före lagändringar som trädde i kraft 1999 ansågs brottslighetens allvar tala för att förverkande skulle ske om såväl den tidigare som den nya brottsligheten hade ett straffvärde motsvarande fängelse i sex månader eller mer. Detta kan möjligen utgöra riktlinje för när brottslighetens allvar ska tillmätas betydelse som skäl för ett strängare påföljdsval vid återfall i brott.⁶

11.2.3 Förverkande av villkorligt medgiven frihet

Om den dömde återfaller i brott inom prövotiden för den villkorliga frigivningen ska enligt 34 kap. 5 § första stycket brottsbalken den domstol som bestämmer påföljd för den nya brottsligheten förklara den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förverkad, om inte särskilda skäl talar mot det.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att rätten som särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av den villkorligt medgivna friheten kan beakta

1. om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet,
2. om lång tid har förflutit mellan brotten, eller

⁴ Borgeke m.fl (2016), Att bestämma påföljd för brott, s. 330, se även NJA 1991 s. 379.

⁵ A.a. s. 212 och 331.

⁶ A.a. s. 332.

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Förverkande får beslutas endast när fråga om detta uppkommer i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång. Om det inte beslutas om förverkande får rätten enligt tredje stycket i paragrafen besluta om varning, om övervakning under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit eller om förlängd prövotid.

Det råder således en presumtion för att förverkande ska ske om den dömda återfaller i brott inom prövotiden. Presumtionen infördes 1999.⁷ Dessförinnan gällde att förverkande fick ske om den tilltalade återföll i brott inom prövotiden. Att den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet torde syfta på situationer där den nya brottsligheten har ett lägre straffvärde än den tidigare. Såvitt avser tiden mellan brotten uttalas i förarbetena till 1989 års påföljdsreform att inte bara tiden mellan brotten, utan också den tid som förflutit sedan den tidigare domen eller den villkorliga frigivningen måste beaktas. Därutöver anförs att tidens betydelse beror på vilken form av brottslighet som är aktuell. Vid allvarlig brottslighet eller brott som normalt begås med relativt långa intervaller, som bokföringsbrott eller skattebrott, anses tidsaspekten vara av mindre betydelse än vid andra brott.⁸ Vid bedömningen av huruvida ett förverkande framstår som oskäligt bör enligt förarbetena till 1999 års reform bl.a. sådana s.k. billighets-skäl som anges i 29 kap. 5 § brottsbalken kunna beaktas. Ett annat exempel kan vara att brotten framstår som så olikartade och väsensskilda att ett förverkande inte ter sig som rimligt.⁹

I propositionen till 1989 års påföljdsreform anfördes att förverkandeinstituttet i praktiken till stor del fungerar som en särskild reglering av återfallets betydelse vid ny brottslighet, men att man måste ha i minnet att förverkandet i princip är en reaktion på att någon har brutit mot de villkor som var förenade med den villkorliga frigivningen och att det i princip avser ändrade verkställighetsvillkor beträffande den första domen. Mot den bakgrunden ansågs det finnas mindre anledning att vara restriktiv beträffande förverkande än i fråga om en skärpt straffmätning p.g.a. återfall (enligt 29 kap. 4 §

⁷ Prop. 1997/98:96 Vissa reformer av påföljdssystemet.

⁸ Prop. 1987/88:120 s. 110.

⁹ Prop. 1997/98:96 s. 135.

brottsbalken, se nedan).¹⁰ Denna uppfattning delades i förarbetena till 1999 års reform, där det framhölls att förverkande av villkorligt medgiven frihet är en lämplig åtgärd när det gäller att möta ny brottslighet efter ett tidigare fängelsestraff. Förverkande ansågs ha fördelar i förhållande till den allmänna återfallsskärpningen i 29 kap. 4 § brottsbalken, bl.a. då det redan från början är klart både hur mycket den dömda riskerar i återfallsskärpning om han eller hon på nytt begår brott och under vilken tid möjligheten till skärpning gäller. Mot denna bakgrund gjordes bedömningen att återfall i brott i första hand ska beaktas genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.¹¹

I vad mån villkorligt medgiven frihet ska förklaras förverkad när ett nytt brott begåtts under prövotid för villkorlig frigivning från två olika fängelsestraff ska enligt Högsta domstolen bedömas utifrån de kriterier som i allmänhet gäller för prövningen av frågor om sådant förverkande (NJA 1997 s. 842). Att förklara villkorligt medgiven frihet helt förverkad med avseende på båda reststraffen kan enligt Högsta domstolen inte föranleda någon erinran från principiell synpunkt.

Om det uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad, att besluta om varning eller övervakning av den dömda under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit eller att vidta åtgärd för att den dömda ska underkasta sig vård eller behandling eller om den dömda har undandragit sig övervakning, får övervakningsnämnden enligt 26 kap. 22 § brottsbalken besluta att den dömda på lämpligt sätt ska omhändertas i avvaktan på vidare förordnande. Den omhändertagne får inte hållas kvar längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl får det meddelas nytt beslut om att han eller hon ska vara omhändertagen i ytterligare högst en vecka. Beslutet om omhändertagande går enligt 37 kap. 10 § brottsbalken i omedelbar verkställighet om inte annat beslutas.

11.2.4 Straffmätningen vid återfall

Om återfallet inte kan beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet ska rätten enligt 29 kap. 4 § brottsbalken, utöver brottets straffvärde, vid

¹⁰ Prop. 1987/88:120 s. 55.

¹¹ Prop. 1997/98:96 s. 134.

straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. Regleringen 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.¹² I sådana fall kan återfallet leda till att ett kraftigare bötesstraff eller ett längre fängelsestraff än vad straffvärdet motiverar döms ut.

När straffskärpning p.g.a. återfall övervägs ska rätten enligt 29 kap. 4 § brottsbalken 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 allvarigare brottsligheten är, desto färre återfall behövs för att skärpa straffet. Samma sak gäller om återfallet har skett snart efter det tidigare brottet.¹³

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 påföljd och därefter begått ett nytt brott, bör tiden räknas från tidpunkten för frigivningen.¹⁴

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.¹⁵ Hur stor straffskärpningen bör vara

¹² Prop. 1987/88:120 s. 57 f. och s. 88 f., prop. 1997/98:96 s. 134 samt prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 45 f.

¹³ Prop. 1987/88:120 s. 89 och prop. 2009/10:147 s. 46.

¹⁴ Prop. 2009/10:147 s. 46.

¹⁵ Ibid.

p.g.a. 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.¹⁶

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § bör läsas parallellt med 26 kap. 3 § brottsbalken (se även avsnitt 6.3.2). Enligt sistnämnda bestämmelse 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.

I sammanhanget kan nämnas att reglerna om påföljdsbestämning efter tidigare dom som återfinns i 34 kap. brottsbalken ändrades 2016. Regleringen gjordes mer konsekvent i fråga om hur brott som utgör återfall ska behandlas. Det gjordes en principiell skillnad mellan brott begångna före en tidigare dom (nyupptäckt brottslighet), och brott begångna efter en tidigare dom men innan påföljden helt har verkställts eller annars upphört (ny brottslighet). I 34 kap. 1 § första stycket definieras begreppen nyupptäckt brott och nytt brott i lagtexten. Med nyupptäckt brott avses ett brott som är begånget före en redan meddelad fällande dom där påföljden bestämts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård. Även om brottet i språklig mening var ”upptäckt” innan den tidigare rättegången på så sätt att det redan var känt, är det att anse som nyupptäckt om det av någon anledning inte blev föremål för åtal tillsammans med den övriga brottsligheten. 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 – till skillnad från nyupptäckt brottslighet – behandlas enligt de principer som gäller för återfall i brott i påföljdssystemet.

¹⁶ Ibid.

11.3 Bakgrunden till 29 kap. 4 § brottsbalken och 2010 års lagändring

11.3.1 1989 års påföljdsreform

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken om beaktande av tidigare brottslighet vid straffmätningen fick, som nämnts ovan, sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2010. Före ändringen hade bestämmelsen följande lydelse.

Vid straffmätningen skall rätten, om förhållandet inte tillräckligt kan beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, utöver brottets straffvärde, i skälig utsträckning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. Härvid skall särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt huruvida den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken tillkom genom 1989 års påföljdsreform. Fängelsestraffkommittén, vars förslag låg till grund för reformen, ställde sig avvisande till återfallsskärpning genom strängare straffmätning och förordade att återfall i brott endast skulle beaktas inom ramen för påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Enligt kommitténs bedömning borde återfallsskärpning vid straffmätningen endast kunna bli aktuell när det var fråga om att döma ut rena bötesbrott eller vid övergången mellan böter och fängelse.¹⁷

Regleringen i 29 kap. 4 § brottsbalken tillkom vid den fortsatta beredningen av Fängelsestraffkommitténs förslag. I förarbetena redovisas skälen bakom den ganska kortfattat. När det gäller behovet av att kunna beakta tidigare brottslighet vid påföljdsbestämningen generellt hänvisas i propositionen till 1989 års reform till ”såväl rättviseföreställningar som allmänna erfarenheter av hur normbildning sker”. Därutöver åberopas att inkapaciteringseffekter kan uppnås.¹⁸ I propositionen anges vidare att det i följande situationer anses vara befogat att skärpa straffet utöver vad som följer av ett strängare påföljdsval eller förverkande av villkorligt medgiven frihet:¹⁹

¹⁷ SOU 1986:14 Påföljd för brott – Om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning mm s. 425 f. och 448.

¹⁸ Prop. 1987/88:120 s. 52.

¹⁹ A. Prop. s. 57.

- I fall där det tidigare straffet inte har medfört någon villkorlig frigivning, dvs. vid bötesbrottslighet, vid övergång från böter till fängelse eller när ett tidigare fängelsestraff har varit så kort att någon villkorlig frigivning inte har skett, som t.ex. vid grovt rattfylleri,
- i fall där förverkande av villkorligt medgiven frihet inte kan ske därför att brottet har begåtts efter prövotidens utgång, eller för att åtal inte har väckts i tid, och
- då ett förverkande kan ske men inte i sådan utsträckning att intresset av ett skärpt straff tillgodoses.

I fråga om det sistnämnda fallet framhölls det i förarbetena att det i allmänhet saknas anledning att vid sidan av ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet också skärpa straffet med hänsyn till att det är fråga om återfall, men att det dock finns vissa situationer där detta bör kunna komma i fråga. Förutom fall i vilka förverkande av mer eller mindre tillfälliga omständigheter kan omfatta endast en relativt kort tid avses främst sådana situationer då någon har gjort sig skyldig till upprepade återfall i allvarlig brottslighet, t.ex. grov misshandel och grov stöld. Det var enligt förarbetena naturligt om domstolarna i sådana situationer genom sin straffmätning markerar det allvar med vilket samhället ser på den likgiltighet inför grundläggande värden som gärningspersonen har demonstrerat. Enligt förarbetena gällde detta också vid återfall i synnerligen allvarlig brottslighet, där återfallet omfattas av 26 kap. 3 § brottsbalken.²⁰

11.3.2 Straffnivåutredningens förslag

År 2007 tillsattes Straffnivåutredningen, vars huvudsakliga uppdrag var att överväga och föreslå förändringar i strafflagstiftningen i syfte att åstadkomma en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott. I uppdraget ingick även att överväga betydelsen av återfall i brott.

I huvudbetänkandet *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85)²¹ konstaterade utredningen att möjligheten att skärpa straffet p.g.a. återfall enligt 29 kap. 4 § brottsbalken enligt en påföljd-

²⁰ A. Prop. s. 57 f.

²¹ Nedan refererade delar ur betänkandet är hämtade från s. 301–316.

inventering som utförts av Åklagarmyndigheten²² tycktes tillämpas i förhållandevis ringa utsträckning. Enligt utredningens bedömning var det dock inte helt lätt att få en säker uppfattning om bestämmelsens genomslag, då mycket ansågs tala för att tillämpningen var ojämn.

Utredningen inhämtade ett yttrande från numera f.d. justitierådet Martin Borgeke och numera professorn i straffrätt Magnus Ulväng. Yttrandet omfattade bl.a. frågan om betydelsen av återfall i brott. I utlåtandet utvecklade författarna sin syn på de principiella aspekter som från straffteoretiska utgångspunkter kan anläggas på frågan om återfallsskärpning. Synsättet, som enligt Straffnivåutredningens bedömning i allt väsentligt torde stämma överens med den uppfattning som framfördes i Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande²³ och som i huvudsakliga delar är förhärskande inom doktrinen, kan sammanfattas enligt följande.

Det saknas egentliga skäl för att beakta tidigare brottslighet vid straffmätningen, eftersom en brottslig gärning inte blir mer farlig eller skadlig för att den tilltalade tidigare har dömts för brott. Att den tilltalade har återfallit i brott anses inte heller innebära att han eller hon i övrigt har kränkt något rättsligt skyddat intresse i högre grad än vad som annars skulle följa av brottet. Om man väljer att skärpa straffet p.g.a. tidigare brottslighet bestraffas den tilltalade snarare för sin olydnad eller livsstil än för brottet i sig. Sådana skäl för bestraffning hör inte hemma i ett system som grundas på proportionalitet mellan brott och straff och på ekvivalens.

Straffnivåutredningen konstaterade att lagtexten i 29 kap. 4 § brottsbalken inte i sig gav någon mer detaljerad anvisning om när straffskärpning bör bli aktuell och att de i ovan avsnitt angivna exemplen i förarbetena i vart fall delvis var överspelade. Som angetts ovan fann man dessutom att tillämpningen av bestämmelsen i praxis var ojämn, vilket ansågs kunna bero på den begränsade tillgången till vägledande avgöranden. Sammantaget innebar detta enligt utredningens bedömning att det var svårt att bilda sig en uppfattning om i hur stor utsträckning återfallsskärpning med stöd av 29 kap. 4 § brottsbalken faktiskt skedde.

²² Åklagarmyndigheten, Domstolarnas påföljdspraxis vid vissa våldsbrott – En rapport från Åklagarmyndigheten 2007.

²³ SOU 1986:13–15 Påföljd för brott – Om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning m.m.

Bristen på enhetlighet i rättstillämpningen utgjorde enligt Straffnivåutredningen anledning att överväga en annorlunda utformning av bestämmelsen. Utredningen ansåg dessutom att det fanns anledning att invända mot att återfallsskärpning genom ett strängare påföljdsval eller förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt bestämmelsen var utbytbar mot återfallsskärpning som följer av att tidigare brottslighet direkt läggs till grund för en strängare straffmätning. Enligt utredningens bedömning borde det göras åtskillnad mellan dessa former av återfallsskärpning. Som exempel anfördes att det kan ifrågasättas om frånvaron av möjlighet att tillämpa ett strängare påföljdsval eller att förverka villkorligt medgiven frihet bör kunna användas som ett skäl för att lägga den tilltalades tidigare brottslighet till grund för en strängare straffmätning. Enligt utredningen borde den som har avhållit sig från att begå brott under prövotiden rimligen få njuta fördel av detta jämfört med den som återfaller i brott inom prövotiden. På motsvarande sätt ifrågasattes om det ska kunna anses utgöra skäl för återfallsskärpning vid straffmätningen att det tidigare brottet har utgjort ett s.k. artbrott och att påföljden för detta brott därför har bestämts till fängelse, jämfört med en situation där den tilltalade har undergått en icke frihetsberövande påföljd och det därför finns möjlighet att beakta återfallet vid påföljdsvalet. Enligt utredningen torde återfallet knappast vara att betrakta som mer allvarligt i det ena fallet än i det andra, och de båda situationerna borde därför rimligen behandlas på ett enhetligt sätt.

Utredningen övergick därefter till att överväga om återfall även fortsatt borde kunna få betydelse för straffmätningen. Man konstaterade i det sammanhanget att det just när det gäller frågan om vilken betydelse tidigare brottslighet ska tillmätas vid straffmätningen finns en ganska betydande skillnad mellan lagstiftarens och den juridiska doktrinen uppfattningar. Sammantaget fann utredningen följande skäl för att kunna beakta tidigare brottslighet vid straffmätningen.

- Återfallsskärpning finns i de flesta rättsordningar och uppfattas som rättvist.
- Det finns ett behov av att kunna visa att samhällets tolerans för det brottsliga beteendet minskar allteftersom detta upprepas.

- Straffmätningen måste kunna differentieras om både intresset av humanitet och intresset av trovärdiga påföljder ska kunna tillgodoses samtidigt.
- Att den som gång på gång återfaller i brott, eller återfaller i mycket allvarlig brottslighet, ådöms ett längre frihetsberövande än annars bidrar till att hindra ytterligare återfall i brott hos den dömda.
- Straffsystemet är i systematiskt hänseende uppbyggt med utgångspunkt från att tidigare brottslighet ska kunna tillmätas betydelse vid straffmätningen, åtminstone vid den allra allvarligaste brottsligheten.

Dessa skäl ansågs vara så starka att det borde finnas en möjlighet till sådan återfallsskärpning även vid en ny reglering.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslog utredningen att 29 kap. 4 § brottsbalken skulle ändras. De föreslagna ändringarna syftade till att dels ge tydligare vägledning om i vilka situationer straffet ska skärpas p.g.a. återfall, dels utvidga förutsättningarna för återfallsskärpning. Sistnämnda syfte uppfylldes genom att möjligheten att beakta tidigare brottslighet vid straffmätningen enligt förslaget inte längre skulle vara beroende av om villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad.

Enligt utredningens förslag skulle rätten vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, beakta om den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen har dömts för likartad brottslighet eller om brottet utgör återfall i särskilt allvarlig brottslighet och den tidigare och den nya brottsligheten är likartade. Vid beaktande av den tidigare brottsligheten skulle enligt förslaget hänsyn tas till den tid som förflutit mellan brotten, så att återfallet beaktas i större utsträckning om det skett kort tid efter det senaste brottet. Vidare föreslogs en begränsningsregel, som innebar att rätten vid återfallsskärpning skulle se till att den samlade reaktionen på brottet – dvs. längden på det utmätta fängelsestraffet tillsammans med eventuellt förverkande av villkorligt medgiven frihet – inte blir oskäligt sträng i förhållande till brottets straffvärde.

11.3.3 2010 års lagändring

Vid remissbehandlingen fick Straffnivåutredningens förslag ett blandat mottagande. Flera remissinstanser tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran, men det fanns också flera som avstyrkte det. Några av de instanser som avstyrkte förslaget var av uppfattningen att straffskärpning vid återfall är svårförenligt med påföljdssystemets principer om proportionalitet och ekvivalens och att ökad betydelse av återfall därför borde åstadkommas genom en reformering av återfallets betydelse vid påföljdsvalet och som skäl för förverkande av villkorligt medgiven frihet. Andra ansåg att frågan om återfallets betydelse lämpligen borde övervägas i ett sammanhang som innefattar frågor om påföljdsval och förverkande av villkorligt medgiven frihet samt om flerfaldig brottslighet.

Regeringen behandlade Straffnivåutredningens förslag i prop. 2009/10:147. När det gäller betydelsen av återfall i brott konstaterade regeringen inledningsvis att man efter remissbehandlingen hade tillsatt Påföljdsutredningen och att det med hänsyn till den utredningens uppdrag borde iakttas försiktighet med att lägga förslag som förändrar påföljdssystemet i något grundläggande avseende. Enligt regeringens bedömning skulle ett genomförande av Straffnivåutredningens förslag ändra den grundläggande utgångspunkten för när återfall ska beaktas och kriterierna för vad som ska anses som återfall. Sådana förändringar skulle enligt regeringen riskera att föregripa Påföljdsutredningens ställningstaganden och dessutom kräva en helt ny praxisbildning av domstolarna under en inte obetydlig tidsperiod samtidigt som Straffnivåutredningens förslag skulle kräva detsamma. Att genomföra bägge utredningarnas förslag med endast några års mellanrum skulle därmed enligt regeringen innebära flera år av praxisskapande innan en stabil praxis präglad av förutsebarhet och enhetlighet skulle kunna uppnås. Regeringen gjorde därför bedömningen att de förändringar av återfallsregleringen som Straffnivåutredningen föreslagit inte skulle genomföras.²⁴

Regeringen ansåg det dock vara angeläget att regleringen om återfallets betydelse vid straffmätningen ges ett genomslag, och ett tillräckligt sådant, i domstolarnas praxis. Så ansågs inte vara fallet, och man fann därför behov av att låta det tydligare komma till uttryck att återfall ska beaktas i straffskärpande riktning. Regeringen före-

²⁴ Prop. 2009/10:147 s. 32 f.

slog därför att 29 kap. 4 § brottsbalken skulle förtydligas i syfte att öka användningen av straffskärpningsmöjligheten och öka enhetligheten i praxis. Enligt regeringen borde förtydligandet ske på följande sätt:²⁵

- Inledningsvis i bestämmelsen slås fast att domstolen, utöver brottets straffvärde, ska ta hänsyn till tidigare brott och att detta ska ske i straffskärpande riktning.
- I bestämmelsen slopas att hänsyn till den tidigare brottsligheten ska tas ”i skäligen utsträckning”, vilket innebär att domstolen i varje enskilt fall ska göra en rimlig straffmätning och att återfall alltid ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen av fängelsestraff om inte annat följer vad som anges nedan.
- I bestämmelsen anges att hänsyn till den tidigare brottsligheten inte ska tas om återfallet beaktas genom påföljdsvalet eller beaktas i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Det innebär att återfallet inte ska beaktas vid straffmätningen, om den tilltalade tidigare dömts till annan påföljd än fängelse och återfallet medför att fängelse väljs som påföljd. I övrigt ska rätten avstå från att beakta återfallet vid straffmätningen endast om det beaktas genom förverkande av villkorligt medgiven frihet och detta i tillräcklig utsträckning. Straffskärpning ska därmed ske när förverkande inte är möjligt, t.ex. för att det tidigare fängelsestraffet varit så kort att någon villkorlig frigivning inte har skett, och när ett förverkande visserligen sker men den tid som förklaras förverkad framstår som alltför kort som en extra sanktion p.g.a. den nya brottsligheten.

Mot bakgrund av det sagda föreslogs bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken få följande lydelse.

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

²⁵ A. Prop. s. 33 och 45 f.

Regeringens förslag genomfördes och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2010.

Påföljdsutredningen, som överlämnade sitt betänkande i maj 2012, föreslog ett påföljdssystem med villkorligt fängelse där en av de grundläggande utgångspunkterna var att den som återfaller i brott ska dömas till en mer ingripande påföljd än den som är tidigare ostraffad. I fråga om återfall anförde Påföljdsutredningen bl.a. att om ambitionen är att åstadkomma en skärpning av straffmätningen vid återfall även i sådana fall där den tidigare brottsligheten har beaktats genom påföljdsväl och/eller förverkande av villkorligt medgiven frihet är det svårt att se andra och mer välfungerande modeller än den Straffnivåutredningen föreslog.²⁶ Påföljdsutredningens förslag om ett påföljdssystem med villkorligt fängelse har inte genomförts.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2012 s. 79 anført att det som uttalades i samband med 1989 års reform i huvudsak fortfarande gäller. I detta sammanhang pekade domstolen på regeringens uttalanden i ovan nämnda proposition samt det förhållande att de särskilda omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om återfallsskärpning ska ske, och som anges i andra meningen av 29 kap. 4 § brottsbalken, står kvar oförändrade i förhållande till paragrafens tidigare lydelse.

11.4 Överväganden och förslag

11.4.1 Den nuvarande regleringen om återfall i 29 kap. 4 § brottsbalken bör ändras

Bedömning: Det finns anledning att ändra utformningen av bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken i syfte att hålla isär sådan återfallsskärpning som följer av utebliven privilegiering, dvs. ett strängare påföljdsväl eller förverkande av villkorligt medgiven frihet, från återfallsskärpning som innebär en strängare straffmätning.

²⁶ SOU 2012:34, Nya påföljder, band II, s. 289.

Inledande utgångspunkter

I våra direktiv anges att vårt arbete är ett led i att intensifiera insatserna mot kriminella nätverk, och vårt uppdrag avser att säkerställa att det straffrättsliga regelverket är effektivt i förhållande till brottslighet som begås inom och av personer aktiva i dessa nätverk. Som nämnts inledningsvis i detta kapitel kan slutsatsen dras av problem-bilden som vi har beskrivit i kap. 3 att personer som ingår i kriminella nätverk ofta är mycket brottsaktiva. Med denna livsstil följer inte sällan att den som lagförs och döms för sin brottslighet fortsätter att begå brott efter avtjänat straff.

Av den bild som tecknas i kap. 3 framgår att personer som är aktiva inom kriminella nätverk begår många olika typer av brott som t.ex. hot- och våldsbrottslighet, vinningsbrott där narkotikabrotten är framträdande, samt brottslighet hänförlig till befattnings eller användning av vapen och sprängämnen. När det gäller hot- och våldsbrottslighet är rån och grov utpressning centrala i sammanhanget, men också andra allvarliga former av brott som består i våld eller hot, såsom grov respektive synnerligen grov misshandel, grovt olaga hot och grovt olaga tvång är typiska brott för kriminella nätverk. Koppingar till ett nätverk där t.ex. organiserad brottslighet förekommer medför enligt Kriminalvården generellt en ökad risk för återfall i allvarlig brottslighet.²⁷ Det är därför sannolikt att personer inom de kriminella nätverken som begår dessa typer av brott löper stor risk att återfalla i brott.

Någon statistik vad gäller hur frekvent personer som är aktiva i kriminella nätverk återfaller i brott finns inte att tillgå. Däremot framgår det av Brås officiella kriminalstatistik att risken för återfall ökar tydligt med tidigare brottsbelastning. Bland personer med minst 9 tidigare belastningar återföll 92 procent i brott inom tre år efter en s.k. ingånghändelse²⁸ under år 2014. Bland dem som hade 4–8 tidigare belastningar var återfallsandelen 79 procent inom samma tidsintervall och för personer med 2–3 tidigare belastningar var den 59 procent. För personer med endast en tidigare belastning var mot-

²⁷ Kriminalvården (2020), Kriminalvårdens strategi för arbetet mot organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersrelaterad brottslighet, s. 7.

²⁸ I statistiken utgörs populationen av samtliga personer som under ett kalenderår frigivits från anstalt, skrivits ut från sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård, avslutat intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja) eller erhållit andra påföljder genom lagkraftvunnen dom eller beslut av åklagare. Dessa händelser kallas ingånghändelser.

svarande siffra 39 procent.²⁹ Det kan alltså konstateras att det finns ett starkt statistiskt samband mellan antalet tidigare lagföringar och risken för återfall. Det finns inte anledning att utgå från annat än att detta samband gäller även för personer som är aktiva inom kriminella nätverk och som återfaller i brott.

Det är av vikt att personer som återfaller i brott möts av ändamålsenliga åtgärder, särskilt i fråga om personer som är aktiva inom sådana nätverk där kriminalitet i olika former är den centrala verksamheten. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga om reglerna om återfallskärpning bör ändras på så sätt att återfall ges en större betydelse vid själva straffmätningen och inte endast beaktas genom påföljdsval eller förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Enligt vår mening är det inte möjligt att åstadkomma en återfallsreglering som endast tar sikte på personer som ingår i kriminella nätverk. En sådan konstruktion skulle vara förenad med flera nackdelar. Som konstaterats i tidigare kapitel skulle den kräva en legaldefinition av begreppet kriminellt nätverk. Begreppet är till sin natur brett och omfattar ett stort antal företeelser (se avsnitt 8.6.2 och 12.4.2). Som utvecklats i nämnda avsnitt finns inte någon definition av begreppet i svensk rätt i dag och det föreligger, med hänsyn till begreppets vida omfattning, svårigheter med att införa en sådan i lag. Till detta kommer svårigheterna att föra bevisning i det enskilda fallet om huruvida en person ingår i ett kriminellt nätverk eller inte.

En återfallskärpning av det slag som vi nu har diskuterat kommer således att beröra samtliga tilltalade som återfaller i brott. Av de skäl som vi redovisar i det följande finner vi dock att detta är en rimlig ordning.

Tillämpningen av 29 kap. 4 § brottsbalken

Även om 29 kap. 4 § brottsbalken föreskriver att återfall i brott i första hand ska beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, öppnar bestämmelsen för, som redogjorts för ovan, en möjlighet att beakta tidigare brottslighet vid straffmätningen. I Straffnivåutredningens betänkande redovisades, som utvecklats i avsnitt 11.3.2, uppfattningen i doktrinen att proportionalitets- och ekvivalensprinciperna ska vara vägledande vid på-

²⁹ Brå (2021), Kriminalstatistik, 2014, Återfall i brott, Slutlig statistik, s. 8.

följdsbestämningen samt att den tilltalades tidigare brottslighet saknar betydelse vid tillämpning av dessa principer.

Det förtydligande av lagtexten som gjordes i och med 2010 års lagändring syftade till, som anges i avsnitt 11.3.3, att öka användningen av straffskärpningsmöjligheten och öka enhetligheten i praxis. Det är, som också Straffnivåutredningen konstaterade 2008, mycket svårt att uppskatta i vilken utsträckning återfallsskärpning med stöd av 29 kap. 4 § brottsbalken i praktiken sker. Enligt vår mening synes det förtydligande som gjordes av bestämmelsen om återfallsskärpning 2010 inte ha fått mer än en marginell effekt på tillämpningen av bestämmelsen. Det verkar fortfarande förhålla sig så att bestämmelsen tillämpas återhållsamt och ojämnt av domstolarna. Högsta domstolens uttalande i NJA 2012 s. 79, om att de uttalanden som gjordes i samband med 1989 års påföljdsreform alltjämt gäller, torde ha bidragit till domstolarnas återhållsamhet i fråga om straffskärpning med stöd av bestämmelsen. Mot bakgrund av det redovisade finns det anledning att se över bestämmelsens utformning.

Det finns anledning att hålla isär de olika typerna av återfallsskärpning

Som Straffnivåutredningen konstaterade är möjligheten att under vissa förutsättningar ersätta ett fängelsestraff med en icke frihetsberövande påföljd väl etablerad i vårt straffsystem, vilket vilar på en humanitär grund. Detsamma gäller för systemet med villkorlig frigivning. Liksom Straffnivåutredningen anförde förutsätter dessa system för sin trovärdighet att privilegieringen upphör vid ett tillräckligt allvarligt återfall. Vi instämmer därför med Straffnivåutredningens uppfattning att det kan ifrågasättas om det strängare ingripande som blir följden när förutsättningarna för privilegiering inte är uppfyllda verkligen är en återfallsskärpning i egentlig mening. Förverkande av villkorligt medgiven frihet kan i stället betraktas som en reaktion som är hänförlig enbart till verkställigheten av den tidigare domen. Ett strängare påföljdsval och förverkande av villkorligt medgiven frihet kan alltså visserligen uppfattas som återfallsskärpning, men dessa former av återfallsskärpning skiljer sig principiellt sett påtagligt från sådan återfallsskärpning som sker genom en strängare straffmätning för det nya brottet. I likhet med Straffnivå-

utredningen anser vi att det därför finns anledning att hålla isär dessa två typer av återfallsskärpning.

Tidigare brottslighet och straffmätning

Det främsta skälet till regleringen i 29 kap. 4 § brottsbalken är att den som tidigare har straffats för brott och därefter återfaller i (likartad) brottslighet bör drabbas av en strängare reaktion än den som för första gången döms för brott. Denna ordning torde vara allmänt vedertagen i många sanktionssystem. Straffnivåutredningen konstaterade här att bestämmelser som innebär att en strängare reaktion ådöms vid återfall i brott finns i de flesta rättsordningar och att tidigare brottslighet ges större betydelse i flera med Sverige jämförbara länder än i det svenska systemet. Vidare uttalade Straffnivåutredningen i detta sammanhang följande.³⁰

I enlighet med vad som sägs i utlåtandet bygger vårt nuvarande system med icke frihetsberövande påföljder på att den dömda ska ges en möjlighet att ta till sig det klander som domen innebär och visa bättring. Detta kan sägas vara ett uttryck för samhällets tolerans. Om den dömda sedan återfaller i brott upphör skälen för privilegiering och ett fängelsestraff döms ut enligt brottets straffvärde. Samhällets tolerans för det brottsliga beteendet minskar således i och med återfallet. På motsvarande sätt bör det finnas en möjlighet att visa att samhällets tolerans minskar vid återfall i brott, även när den tidigare påföljden har varit fängelse, bl.a. i de fall då fängelse har valts som påföljd på grund av brottets art. Detta förutsätter att det finns en möjlighet att skärpa straffet utöver brottets straffvärde.

Det skulle givetvis kunna hävdas att det i de fall då ett straff har mätts ut i enlighet med brottets straffvärde inte har visats någon tolerans från samhällets sida och att det därför inte finns någon grund för att trappa upp ingripandet därutöver. Teoretiskt sett är detta givetvis riktigt. Frågan är emellertid om det är möjligt att fullt ut tillämpa ett sådant synsätt i praktiken. Resonemanget utgår nämligen från att det är möjligt att fastställa ett konkret straffvärde för varje gärning som motsvarar en adekvat ingripandenivå helt oberoende av vilken gång i ordningen som gärningsmannen har dömts för motsvarande brott. Enligt vårt synsätt – som överensstämmer med doktrinens uppfattning – bör all användning av straff och andra påföljder präglas av återhållsamhet. Utgångspunkten måste, såsom nyss framhållits, vara att den som har begått brott ska ges möjlighet att ta till sig det klander som påföljden innebär och kunna visa bättring. Straffet fyller inte någon reparativ funktion och kan inte på

³⁰ SOU 2008:85 s. 306 f.

något sätt gottgöra den skada som brottet har medfört. Straffets funktion är enbart att förorsaka den dömde ett visst mått av obehag för att markera samhällets avståndstagande från den brottsliga gärningen. I humanitetens intresse bör detta obehag så långt möjligt begränsas. Straffvärdet för en viss gärning bör därför fastställas till den lägsta grad av ingripande som kan anses motiverad med utgångspunkt från gärningen som sådan. Samtidigt måste det straffrättsliga ingripandet ha sådan skärpa att det framstår som ett trovärdigt uttryck för samhällets inställning. Det kan antas att det allt eftersom den dömde återfaller i brott, särskilt om det handlar om likartad brottslighet, krävs ett strängare ingripande för att sådan trovärdighet ska uppnås. Detta talar för att det inom ramen för straffsystemet bör finnas utrymme för en viss differentiering av straffet även i fall där utgångspunkten är brottets straffvärde. Att söka fastställa ett straffvärde som ska motsvara en rimlig ingripandenivå oberoende av om det handlar om en person som för första gången har begått brott eller en gärningsman som vid ett flertal gånger har återfallit i liknande brottslighet torde vara mycket svårt. Risken är snarast att detta skulle leda till en upptrappad ingripandenivå för samtliga tilltalade, vilket inte vore förenligt med de utgångspunkter som vi nyss har angett. Det bör därför finnas en möjlighet att åtminstone i vissa fall kunna avvika i skärpande riktning från straffvärdet med hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet.

Som vi har redogjort för i tidigare avsnitt finns det anledning att hålla isär sådan återfallsskärpning som följer av utebliven privilegiering, och som kan ske inom ramen för påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, från sådan återfallsskärpning som får genomslag vid straffmätningen. Vi instämmer vidare med den uppfattning som Straffnivåutredningen ger uttryck för i ovan återgivna citat om möjligheten till straffskärpning vid återfall. Det kan också noteras att regeringen inför lagändringen 2010 ansåg att det fanns ett behov av att låta det tydligare komma till uttryck att återfall ska beaktas i straffskärpande riktning, vilket ändringen av bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken också syftade till.

Fängelsestraffets funktion och dess inkapaciteringseffekt

Fängelsestraffet som sådant kan fylla en brottspreventiv funktion genom bl.a. att den dömde så länge verkställigheten pågår är förhindrad från att begå nya brott, s.k. inkapaciteringseffekt. Det är dock svårt att bedöma hur stor effekt fängelsestraffet har i detta avseende. Det är ju inte känt i vilken utsträckning den intagne skulle ha begått brott om han eller hon hade vistats fritt ute i samhället.

Effekten av olika behandlings- och missbruksprogram som en intagen genomgår under verkställigheten för att minska återfallsrisken och underlätta den intagnes återanpassning i samhället är också svår att uppskatta. Fängelsestraff kan, som framhålls i avsnitt 6.2, i vissa fall i stället påverka den intagne negativt och därmed öka risken för återfall efter frigivning.

Det är alltså mycket svårt att uppskatta i vilken mån skärpta straff vid återfall skulle kunna verka brottspreventivt genom den ökade inkapacitering som skärpta straff innebär. Det finns dock, som nämnts inledningsvis, ett starkt statistiskt samband mellan antalet tidigare domar och risken för återfall. Detta talar för en ökad inkapacitering p.g.a. återfall skulle kunna ha en viss effekt.

Att den totala brottsnivån skulle kunna minskas i någon mätbar utsträckning genom att öka möjligheterna till straffskärpning vid återfall går det således inte att slå fast. Den som verkställer ett fängelsestraff är emellertid normalt sett förhindrad att begå nya brott. När det t.ex. gäller en person som med korta intervaller återfaller i brott och som kanske begår brott dagligen när han eller hon inte är frihetsberövad, är det inte orimligt att denne förhindras att begå nya brott under en något längre tid än den som för första gången döms till fängelse för motsvarande brott. Detsamma torde gälla om en individ återfaller i mycket allvarlig brottslighet, som t.ex. grovt rån eller våldtäkt. En skärpning av straffet p.g.a. återfallet bidrar således till att åtminstone för en begränsad tid hindra ytterligare återfall för den enskilde individen, även om det inte går att dra några slutsatser om att en straffskärpning av aktuellt slag inte har någon effekt i fråga om en totalt minskad brottsnivå i samhället. Vad som nu redovisats talar således för en lösning med straffskärpning vid återfall i brott, oavsett om den tidigare brottsligheten beaktats även vid påföljdsval och förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Straffsystemets systematik

Straffnivåutredningen framhöll att när frågan uppkommer om att omvandla ett livstidsstraff till ett tidsbestämt straff enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, ska bl.a. risken för fortsatt brottslighet vägas in (se även avsnitt 6.3.2). Utredningen konstaterade

att tidigare domar tillmäts relativt stor betydelse i vid denna bedömning och anförde här följande.³¹

Av 26 kap. 3 § BrB följer att den som återfaller i mycket allvarlig brottslighet under vissa förutsättningar kan ådömas ett straff som med fyra år överstiger det strängaste straff som är föreskrivet för brottet. [...] Bestämmelsen förutsätter för sin tillämpning att det finns en möjlighet att beakta den tilltalades tidigare brottslighet vid straffmätningen. Således skulle 26 kap. 3 § bli obsolet om det inte i 29 kap. BrB föreskrevs en sådan möjlighet. I så fall skulle det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut i praktiken bli fängelse i 14 år i stället för 18 år som i dag. Även om 26 kap. 3 § BrB tillämpas förhållandevis sällan i dag, har den betydelse från systematisk synpunkt. Bl.a. överensstämmer det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut med det kortaste straff till vilket ett livstidsstraff kan omvandlas enligt den nyssnämnda lagen om omvandling av fängelse på livstid.

Straffsystemet är således uppbyggt med utgångspunkt från att tidigare brottslighet ska kunna tillmätas betydelse vid straffmätningen, åtminstone vid den allra allvarligaste brottsligheten.

Indirekt återfallsskärpning

Straffnivåutredningen behandlade också frågan om indirekt återfallsskärpning skulle kunna ersätta möjligheten att döma till längre fängelsestraff med hänvisning till tidigare brottslighet (dvs. sådan återfallsskärpning som görs med stöd av 29 kap. 4 § brottsbalken.)³² Ett sådant alternativ är att förlänga prövotiden efter villkorlig frigivning och den tid under vilken det är möjligt att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad. Straffnivåutredningen menade dock att det fanns invändningar mot en sådan lösning. Den utvidgade möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet skulle enligt den utredningen endast leda till en utsträckning av den tid inom vilken förverkande får ske. Straffnivåutredningen konstaterade att i de fall där det inte finns någon villkorligt medgiven frihet att förverka, eller där den tilltalade har återfallit i brott i sådan utsträckning att ett förverkande inte kan anses tillräckligt för att tillgodose intresset av ett skärpt straff, skulle det inte finnas någon möjlighet att döma ut ett längre fängelsestraff. Det kunde också enligt utredningen ifrågasättas om det finns anledning att förlänga strafftiderna just vid åter-

³¹ A.a. s. 308 f.

³² A.a. s. 309 f.

fall som har ägt rum lång tid efter det att den tilltalade senast gjorde sig skyldig till brott. Vidare anförde utredningen att en sådan lösning inte skulle bidra till att åstadkomma en ökad spännvidd vid straffmätningen. Mot denna bakgrund fann Straffnivåutredningen det inte ändamålsenligt att ersätta sådan återfallsskärpning som sker vid straffmätningen med utvidgade möjligheter till förverkande av villkorligt medgiven frihet.

En annan möjlighet att åstadkomma en ordning där tidigare brottslighet leder till en strängare reaktion, också i fall då den tidigare påföljden är fängelse, skulle enligt Straffnivåutredningen vara att införa någon form av privilegiering av den som för första gången döms till fängelse, t.ex. genom införande av en straffrabatt eller en tidigare tidpunkt för den villkorliga frigivningen. Ett sådant system skulle enligt den utredningen i och för sig vara förenligt med de straffteoretiska utgångspunkterna. Utredningen fann dock att det inte låg inom ramen för dess uppdrag att föreslå ett system med en sådan inriktning samt att ett system med ytterligare former av privilegiering skulle riskera att göra straffsystemet mindre tydligt och överblickbart än vad som är fallet i dag.

Vi delar den uppfattning som Straffnivåutredningen redovisade i fråga om indirekt återfallsskärpning som ett alternativ till straffskärpning vid återfall i brott. Vi anser således inte att de möjliga lösningarna som Straffnivåutredningen presenterade är lämpliga som ett alternativ till straffskärpning vid återfall i brott av de skäl som den utredningen anförde.

Sammanfattande slutsatser

De skäl som vi ovan gått igenom talar enligt vår mening för att skärpta reaktioner vid återfall i brott bör inriktas på möjligheten att i vissa fall döma ut strängare straff än vad som följer av brottets straffvärde. Utgångspunkten för straffmätningen bör dock alltså vara straffvärdet hos den aktuella brottsligheten. Den grundläggande principen om proportionalitet bör således gälla även i fortsättningen. Återfallet ska inte leda till att straffet hamnar på en nivå som framstår som oproportionerligt sett i förhållande till den aktuella brottstypen. Vi återkommer i det följande till frågan om den närmare utformningen av en reglering utifrån nu angivna utgångspunkter.

11.4.2 Återfall i brott ska vid straffmätningen beaktas i större utsträckning än i dag

Förslag: Vid straffmätningen ska rätten, 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. Har den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott, eller utgör brottet återfall i särskilt allvarlig brottslighet ska den tidigare brottsligheten dock beaktas oberoende av om sådant förverkande sker. Vid denna bedömning ska rätten ta hänsyn till den tid som har förflutit mellan brotten och om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Inledning

Som vi konstaterat i avsnittet ovan finns det starka skäl som talar för att bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken bör ändras på så sätt att det vid straffmätningen i större utsträckning än vad som är fallet i dag i skärpande riktning ska beaktas att den tilltalade tidigare har dömts för brott.

Vi anser att det förslag som lämnades av Straffnivåutredningen i huvudsak bör vara vägledande i fråga om utformningen av en ny reglering. Skälen för det är följande. Som vi har redogjort för i tidigare avsnitt finns det anledning att hålla isär sådan återfallsskärpning som följer av utebliven privilegiering, och som kan ske inom ramen för påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, från sådan återfallsskärning som får genomslag vid straffmätningen. Utebliven privilegiering kan i många fall inte ses som en tillräcklig reaktion på återfall i brott. Den senare typen av återfallsskärpning bör därför få större genomslag än vad som är fallet i dag, åtminstone i de fall fråga är om upprepade återfall eller återfall i allvarlig brottslighet. Regeringen har inte heller tagit ställning mot det förslag om återfallsskärpning vid straffmätningen som presenterades av Straffnivåutredningen. Som framgår av propositionen hade regeringen, efter att Straffnivåutredningens förslag lämnats, tillsatt Påföljdsutredningen som skulle göra en stor översyn av på-

följdssystemet och bl.a. överväga ett system med villkorligt fängelse, där frågan om återfall i brott kunde väntas få en central roll. Av propositionen framgår, som utvecklats i avsnitt 11.3.3, att beredningen av dessa förslag inte borde föregripas. Påföljdsutredningens förslag om villkorligt fängelse har emellertid inte genomförts. Ärendet om Påföljdsutredningen är inte avslutat, men det pågår inte något arbete inom Regeringskansliet med att genomföra utredningens förslag i den aktuella delen. Vidare förordade Påföljdsutredningen – för det fall dess förslag om villkorligt fängelse inte skulle genomföras – en sådan lösning som Straffnivåutredningen presenterat.

Nedan redogör vi för förslagets närmare utformning. Det bör här framhållas att vårt förslag till utformning av bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken i viss mån skiljer sig från Straffnivåutredningens ändringsförslag. Ett skäl till detta är att bestämmelsen, som redogjorts för ovan, ändrades med utgångspunkt delvis från den utredningens förslag. Vårt förslag tar därför avstamp i den nuvarande lydelsen av 29 kap. 4 § brottsbalken.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet bör inte påverka återfallsskärpningen vid straffmätningen i mer kvalificerade återfallssituationer

I enlighet med vad vi anført ovan bör utgångspunkten vid utformningen av en ny reglering vara att straffskärpning p.g.a. att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott i mer kvalificerade återfallssituationer ska ske oberoende av om återfallet har beaktats vid påföljdsvalet eller om villkorligt medgiven frihet har förverkats. Vid sådana kvalificerade återfallssituationer har den tilltalade som regel redan dömts till fängelse vid åtminstone ett tillfälle, antingen p.g.a. sina tidigare återfall eller med hänsyn till den tidigare brottslighetens straffvärde. I dessa fall leder inte återfallet till ett strängare påföljdsval och påföljdsvalet utgör därför inte ett skäl att avstå från återfallsskärpning enligt den nuvarande ordningen. Däremot kan ett eventuellt förverkande av villkorligt medgiven frihet utgöra ett sådant skäl. Det är således på dessa situationer som vårt förslag bör inriktas.

Varje form av återfall i brott, oavsett den tidigare och den nya brottslighetens karaktär eller hur lång tid som har förflutit mellan brotten, bör inte leda till högre straff. En sådan ordning riskerar att skapa osäkerhet och skulle också innebära en omotiverad avvikelse

från de grundläggande principerna om proportionalitet och ekvivalens (se avsnitt 6.3.1). Återfallsskärpning vid straffmätningen bör därför avse de situationer där skärpta straff framstår som särskilt angelägna och där frågan om förverkande av villkorligt medgiven frihet inte bör beaktas i samband med straffmätningen för det nya brottet.

Det är inte ovanligt att den som gör sig skyldig till mindre allvarlig brottslighet, som t.ex. enklare förmögenhetsbrott, återfaller i denna typ av brottslighet någon eller ett par gånger. Sådana fall bör behandlas på samma sätt som i dag. För dessa situationer finns inte anledning att ändra den nuvarande regleringen.

Om någon fortsätter att återfalla i brott efter att vid upprepade tillfällen ha dömts för brott bör dock straffet skärpas utöver brottets straffvärde oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker. Det kan t.ex. handla om att någon systematiskt begår en viss typ av brottslighet. I ett sådant fall har den tilltalade troligtvis redan dömts till fängelse vid minst ett tillfälle tidigare eftersom den upptrappning av ingripandenivån som kan ske inom ramen för förverkande av villkorligt medgiven frihet har passerats. I dessa fall bör huvudregeln vara att den uteblivna privilegiering som ett förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär inte längre utgör ett relevant skäl att avstå från att skärpa straffet p.g.a. återfallet i brott.

En annan situation där straffet regelmässigt bör skärpas oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker är när den tilltalade tidigare har dömts för ett allvarligt brott och därefter åter gör sig skyldig till allvarlig brottslighet. Om det första brottet har ett straffvärde motsvarande fängelse i ett år eller mer sker vanligen ingen privilegiering vid påföljdsvalet, utan den tilltalade döms till fängelse även om han eller hon tidigare är ostraffad. Beroende på straffets längd löper prøvotid för villkorligt medgiven frihet under minst ett år. Återfaller den tilltalade i brott under denna tid kan den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad. Om även det nya brottet har ett straffvärde på minst ett års fängelse måste emellertid återfallet anses vara så allvarligt att det finns ett behov av att också beakta återfallet vid straffmätningen, även om det inte är fråga om upprepade återfall. Det kan t.ex. handla om en person som relativt kort tid efter frigivning återfaller i grova våldsbrott eller återupptar verksamhet som innefattar organiserad vinningsbrottslighet.

Vår utgångspunkt är således att återfall i brott ska beaktas vid straffmätningen, oberoende av om villkorligt medgiven frihet förverkas eller inte, om den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen har gjort sig skyldig till brott eller om brottet utgör återfall i särskilt allvarlig brottslighet.

Tidigare brottslighet

Frågan är då hur stort påslag på straffet som bör göras i de fall där den tilltalades tidigare brottslighet ska beaktas vid straffmätningen. Såvitt avser de situationer som inte omfattas av vårt förslag till ändring av bestämmelsen bör nuvarande praxis vara vägledande. För övriga fall skulle en lösning kunna vara att skapa en reglering som innebär att straffet höjs med en viss kvotdel eller ett visst antal procent beroende på antalet tidigare domar, den tid som har förflutit mellan brotten och omfattningen av den tidigare brottsligheten. En sådan reglering skulle behöva göras relativt detaljerad för att fånga upp så många alternativ som möjligt. Den skulle också riskera att leda till en mycket mekanisk upptrappning av straffet vid upprepade återfall i brott och göra det svårt att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Dessutom skulle taket för vilket straff som ska dömas ut vid återfall knappast kunna sättas lägre än straffskalans maximum. Detta skulle innebära en påtaglig risk för att upprepade återfall i förhållandevis lindrig brottslighet till slut skulle resultera i en reaktion som svarar mot ett betydligt svårare brott. En person som t.ex. begår upprepade förmögenhetsbrott där varje brott har ett förhållandevis lågt straffvärde skulle till slut för ett enstaka sådant brott kunna dömas till ett flerårigt fängelsestraff. En sådan konsekvens av återfallsregleringen är helt oförenlig med proportionalitets- och ekvivalensprinciperna. Storleken på det påslag som ska göras bör därför inte anges i lagtexten, utan det får i stället avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. I författningskommentaren behandlas hur stort påslag som kan bli aktuellt (se avsnitt 16.2).

Tiden mellan brotten och brottens karaktär

En faktor som redan i dag har betydelse vid bedömningen av om och i vilken utsträckning den omständighet att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott ska beaktas vid straffmätningen är den tid som har förflutit mellan brotten och om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Kravet på att den tidigare och den nya brottsligheten ska vara likartade bör, som angetts i avsnitt 11.2.4, enligt förarbetena inte ställas alltför högt. Någon ändring i förhållande till dagens tillämpning av bestämmelsen i detta avseende bör enligt vår mening inte göras. Hänsyn ska alltså även fortsättningsvis tas till om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Tidigare brottslighet tillmäts, som nämnts i avsnitt 11.2.4, normalt sett inte någon betydelse om den ligger fyra år eller mer tillbaka i tiden. Denna beräkning utgår som regel från brottsdatum och inte från tiden för den tidigare domen. Undantag görs emellertid om den tilltalade har avtjänat fängelsestraff under en längre tid efter det tidigare brottet och sedan begått det nya brottet kort tid efter det att han eller hon har frigivits från straffet. I sådana fall räknas tiden normalt sett från tidpunkten för villkorlig frigivning. Inom den nämnda ”fyraårsgränsen” beaktas tidsfaktorn i regel genom att den tidigare brottsligheten får mindre betydelse ju längre tillbaka den ligger.

Det finns enligt vår mening större anledning att ta hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet om det nya brottet har begåtts endast kort tid efter det tidigare brottet än om den tilltalade har avhållit sig från brott under en längre tid. Det bör därför även fortsättningsvis föreskrivas att den tilltalades tidigare brottslighet ska beaktas med hänsyn tagen till den tid som har förflutit mellan brotten.

Det kan uppfattas som särskilt stötande att en person som dömts till fängelse och som på fri fot väntar på att börja avtjäna sitt fängelsestraff återfaller i brott (dvs. en person som står i s.k. soningskö). Principiellt sett måste det dock betraktas som minst lika klandervärt att återfalla i brott efter att ett fängelsestraff har avtjänats. En annan sak är att alla återfall inte bedöms tidsmässigt relevanta när en längre tid har förflutit sedan brottet begicks och därför inte beaktas. Principerna för återfallsskärpning bör dock tillämpas likformigt oavsett om det återfallsgrundande brottet begås före (t.ex. när en person står

i soningskö) eller efter avtjänat straff. Detta förhållningssätt ligger också i linje med vad som anses utgöra ny brottslighet och därmed återfall i brott enligt de ändringar som 2016 gjordes i 34 kap. brottsbalken.

Proportionalitet och straffmätning vid återfall

En återfallsskärpning som innebär att straffet för det nya brottet ska skäras oberoende av om villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad kan medföra att den totala reaktionen på brottet, dvs. straffet tillsammans med ett eventuellt förverkande av villkorligt medgiven frihet, blir betydligt strängare än vad som motsvarar det nya brottets straffvärde. Detta kan vara motiverat om den tidigare och nya brottsligheten tillsammans har sådan omfattning eller är så allvarlig att en straffmätning utifrån straffvärdet för det enskilda brottet ter sig helt otillräcklig när brottets betraktas i sitt sammanhang. Så kan exempelvis vara fallet när en tilltalad genom att återfalla i brott visat likgiltighet inför de konsekvenser som hans eller hennes brottslighet medför.

Som angetts i avsnitt 11.4.1 är emellertid den grundläggande principen om proportionalitet en utgångspunkt för våra överväganden och förslag (se även avsnitt 6.6.1). Det finns därför anledning att framhålla att det ligger i domstolens uppgift att i varje enskilt fall göra en bedömning av vad som är en rimligt samlad reaktion på en viss brottslighet med utgångspunkt från de principer som påföljds-systemet vilar på. Grundläggande principer om proportionalitet ska alltså beaktas även vid tillämpningen av 29 kap. 4 § brottsbalken. Med hänsyn till dessa bör det undvikas att tidigare brottslighet leder till en reaktion som framstår som oproportionerlig även med beaktande av den tilltalades tidigare brottslighet. Utgångspunkten ska dock vara att återfallsskärpning ska ske vid upprepade återfall eller vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet, oavsett om villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Förverkandet av villkorligt medgiven frihet ska därvid ses främst som en uppskjuten reaktion på den tidigare brottsligheten. Först om det uppstår en uppenbar obalans mellan den sammantagna reaktionen och den nya brottslighetens allvar finns det skäl att avstå från att skärpa straffet eller att skärpa det i mindre utsträckning än vad som annars skulle varit aktuellt.

Uppgiften att göra överväganden av detta slag ligger redan hos domstolarna. Enligt vår mening finns det därför inte skäl att uttryckligen ange detta i 29 kap. 4 § brottsbalken.

12 Häktning

12.1 Inledning

För att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda brott i kriminella nätverk kan det enligt våra direktiv finnas ett behov av att i fler fall än vad som nu är möjligt kunna häkta kriminella personer i nära anslutning till att brotten har begåtts. Det gäller enligt direktiven vid allvarliga brott såsom rån, grov misshandel och grov utpressning som är vanligt förekommande i kriminella sammanhang. Vidare anges att eftersom det inte sällan finns en påtaglig risk att personer i kriminella nätverk fortsätter sin brottsliga verksamhet, kan en ökad möjlighet till häktning i dessa fall dessutom fungera brottsförebyggande.

Detta kapitel inleds med en redogörelse för förutsättningarna för när häktning får ske (avsnitt 12.2). Kapitlet innehåller också en kortare sammanställning av statistik över antalet häktade (avsnitt 12.3). Därefter redovisar vi våra överväganden och förslag (avsnitt 12.4).

12.2 Om häktning

12.2.1 Inledning

I den brottsbekämpande verksamheten är tillgången till straffprocessuella tvångsmedel viktig. Straffprocessuella åtgärder företas i myndighetsutövning och innebär intrång i en persons rättssfär utan att personen har lämnat sitt samtycke. Under en förundersökning används straffprocessuella tvångsmedel i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål ska kunna genomföras. Sådana tvångsmedel kan också vara nödvändiga för att kunna säkerställa en kommande straffverkställighet eller verkställighet av särskild rättsverkan av brott såsom utvisning eller förverkande av egendom. Exempel på

tvångsmedel är husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag, gripande, anhållande och häktning. Möjligheterna att använda tvångsmedel under förundersökning regleras i 24–28 kap. rättegångsbalken.

En av de viktigaste funktionerna med häktning är att säkra den bevisning som behövs för att väcka åtal. Behov av häktning uppkommer som regel på ett tidigt stadium av förfarandet, när utredningen inte kommit så långt att tillräcklig bevisning rörande den misstänktes skuld har säkrats.

12.2.2 Något om häktning och den enskildes fri- och rättigheter

Att frihetsberöva någon och begränsa dennes möjligheter till kontakt med omvärlden innebär ett stort intrång i den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Enligt regeringsformen är därför var och en gentemot det allmänna skyddad mot såväl frihetsberövanden som inskränkningar i skyddet för förtrolig kommunikation, t.ex. i fråga om undersökning av brev och avlyssning av telefonsamtal.

En enskild persons fri- och rättigheter får under särskilt angivna förhållanden begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). En begränsning får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 21 § regeringsformen). Denna s.k. proportionalitetsprincip innebär att varje begränsning som anses nödvändig, och som i övrigt uppfyller grundlagskraven för att vara tillåten, måste utformas på ett sådant sätt att den innebär ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter. En begränsning får inte heller enligt samma lagrum göras enbart p.g.a. politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen får proportionalitetsprincipen ofta stor betydelse. Den är en allmän rättsprincip i svensk rätt och kommer till uttryck i ett stort antal bestämmelser i lagstiftningen och i praxis från de högsta domstolarna.

I förarbetena till de nämnda bestämmelserna uttalas att de är ägnade att understryka kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas.¹ Sådana lagregler finns, som framgår av redovisningen nedan, bl.a. i rättegångsbalken och häkteslagen (2010:611) och avser, såvitt här är av intresse, tvångsåtgärder vid brottsmisstanke.

Skyddet för mänskliga fri- och rättigheter i regeringsformen är förstärkt genom de internationella instrument på området som Sverige har tillträtt.

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Dessutom föreskrivs i 2 kap. 19 § regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid mot konventionen. I praktiken innebär detta att konventionen – utan att vara grundlag – har företräde framför vanlig lag i Sverige.

Även FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som bl.a. reglerar unga lagöverträdarens rättigheter, gäller numera som svensk lag. Det har dock inte företräde framför vanlig lag på motsvarande sätt som Europakonventionen.

I Europakonventionen anges att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Enligt artikel 5.1 i konventionen får ingen berövas sin frihet utom i vissa särskilt angivna fall. Enligt bestämmelsen får frihetsberövande bl.a. ske om ”någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå brott eller att undkomma efter att ha gjort detta”. Den som har berövats friheten ska utan dröjsmål ställas inför domare eller annan ämbetsman för domstolsprövning (artikel 5.3). Rätten till domstolsprövning av ett frihetsberövande följer även av 2 kap. 9 § regeringsformen.

Enligt barnkonventionen ska konventionsstaterna säkerställa bl.a. att gripande, anhållande, häktning eller andra former av frihetsberövanden får användas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid (artikel 37 b) samt att varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder (artikel 37 c).

¹ Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen s. 153.

12.2.3 Generella förutsättningar för häktning

Brottsmisstanken och de särskilda häktningsgrunderna

Enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken förutsätts för häktning att någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott. Denna grad av misstanke är högre än för andra tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken. Med sannolika skäl brukar avses att omständigheterna ska vara sådana att misstanken vid en objektiv bedömning kommer att framstå som berättigad. Enligt doktrinen ska det om inte annat vara mer sannolikt att den misstänkte har begått brottet än att så inte är fallet. Har den misstänkte erkänt anses det föreligga sannolika skäl, under förutsättning att inte omständigheterna talar mot erkännandet.²

För häktning enligt huvudregeln krävs att det för brottet är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, dvs. fängelse i ett år ska ingå i brottets straffskala. Om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får häktning dock inte ske (24 kap. 1 § fjärde stycket rättegångsbalken).

För att häktning ska få ske krävs också enligt nämnda lagrum att det, med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet, att någon av tre följande situationer är för handen.

1. Det finns risk för att den misstänkte avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara). Med detta avses att den misstänkte antingen lämnar sin bostads- eller vistelseort eller håller sig undan, utan att lämna orten, i avsikt att undgå lagföring eller straff.
2. Det finns risk för att den misstänkte genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara). Med detta avses att den misstänkte gör sig av med spår efter brottet eller förstör eller gömmer föremål som åtkommits genom brottet eller annars har betydelse för utredningen. Det kan även handla om att den misstänkte påverkar någon som kan lämna upplysningar i saken, t.ex. ett vittne, på ett sätt som är till nackdel för utredningen.

² Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 28 kap. 1 §, Lexino 2020-01-01 (Juno).

3. Det finns risk för att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). För att sådan risk ska anses föreligga ska det röra sig om risk för återfall inom en ganska kort tidsrymd. Det ska dessutom avse återfall i brott som är besläktade med eller har samband med det häktningsgrundande brottet.³ Att den misstänkte inte är straffad tidigare utesluter inte risk för återfall.⁴

Riskbedömningen ska göras med utgångspunkt i brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller annan omständighet. Risken för flykt, kollusion eller recidiv ska vara konkret och ska i det enskilda fallet framstå som beaktansvärd, något som man på allvar kan räkna med.⁵ I ett häktningsbeslut ska rätten ange grunden för häktningen (se 24 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken).

Presumtionsregeln

Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år föreligger det en presumtion för häktning (24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Denna presumtion innebär att häktning ska ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. Grunden till bestämmelsen är att risk för flykt, kollusion eller recidiv som regel föreligger vid allvarlig brottslighet. För att undvika häktning måste det därför finnas omständigheter som visar att det är uppenbart att det saknas skäl till häktning. En prövning av häktningsskäl måste dock alltid göras i det enskilda fallet även i de fall presumtionsregeln är aktuell (se NJA 1985 s. 868 och NJA 2019 s. 741).

Presumtionsregeln, även kallad tvåårsregeln, kan därför ses i huvudsak som en praktisk handlingsregel för domstolarna, som kan utgå från att det finns häktningsskäl om inte utredningen i det enskilda fallet visar på motsatsen. Är det uppenbart att det inte finns något särskilt häktningsskäl, t.ex. på grund av att den misstänkte är intagen i kriminalvårdsanstalt eller svårt sjuk, ska häktning inte ske.⁶

I rättsfallet *Rokhlina v. Ryssland* 54071/00 uttalade Europadomstolen bl.a. att obligatorisk häktning vid vissa typer av brott i princip är oförenlig med artikel 5.3 i Europakonventionen. Domstolen

³ Prop. 1986/87:112 om anhållande och häktning, m.m. s. 100 f.

⁴ Lindberg (2018), *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 205.

⁵ Prop. 1986/87:112 s. 71 och 102.

⁶ Prop. 1986/87:112 s. 34.

anförde att artikel 5 i konventionen grundas på principen att frihetsberövande är en exceptionell åtgärd som är tillåtlig endast i speciellt angivna och klart definierade fall och att en omvänd bevisbörda när det gäller häktningsskäl inte är förenlig med denna princip.⁷

Den svenska lagstiftaren har funnit att presumtionsregeln i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken inte kan likställas med en regel om obligatorisk häktning.⁸

För att presumtionsregeln ska vara tillämplig krävs alltså att minimistraflet för det misstänkta brottet uppgår till minst två års fängelse. För de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott gäller enligt 23 kap. 1 och 2 §§ brottbalken andra straffnivåer än vad som är fallet för fullbordat brott. Enligt de nämnda bestämmelserna är minimistraflet för försöksbrott fängelse, om lägsta straff för fullbordat brott är fängelse i minst två år. Detta motsvarar således det allmänna straffminimum om fängelse 14 dagar. För förberedelse och stämpling anges överhuvudtaget inget lägsta straff. Presumtionsregeln är alltså inte tillämplig i fråga om försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott som vid fullbordan hade omfattats av regeln.

I sammanhanget kan nämnas att Häktes- och restriktionsutredningen i sitt betänkande *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52) gjorde bedömningen att tvåårsregeln skapar osäkerhet och tillämpningsproblem. Regeln bedömdes innebära dels att proportionalitetsprincipen (se nedan) riskerar att bli åsidosatt, dels att häktning kan komma att ske även om ingen av de särskilda häktningsgrunderna föreligger. Med hänvisning till att ett häktningsbeslut enbart bör grunda sig på behovet av häktning i det enskilda fallet föreslog utredningen att regeln skulle tas bort.⁹

Regeringen gjorde dock bedömningen att presumptionen för häktning vid allvarlig brottslighet bör finnas kvar. Regeringen uttalade att presumptionen för häktning vid allvarlig brottslighet har funnits sedan rättegångsbalkens tillkomst och utgör en väl etablerad ordning. Vidare anförde regeringen att de senaste åren har det skett en brottsutveckling med ett ökat antal fall av dödligt våld där skjutvapen har använts, särskilt i samband med konflikter i kriminella kretsar, samt att det har blivit vanligare med illegal användning av

⁷ Danelius, Europadomstolens domar – andra kvartalet 2005, SvJT 2005 s. 937.

⁸ Prop. 1986/87:112 s. 34. Förarbetsuttalandet gjordes alltså i tiden före det nämnda avgörandet från Europadomstolen.

⁹ SOU 2016:52 s. 109 ff.

handgranater och andra explosiva varor. Regeringen hänvisade här till att det vid höjningen av minimistraffen för bl.a. grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor till två års fängelse, uttalades särskilt i förarbetena att en konsekvens av detta är att brotten träffas av presumtionen för häktning.¹⁰

Proportionalitetsprincipen

Häktning får ske endast om skälen för detta uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (24 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken). Denna regel (den s.k. proportionalitetsprincipen) ger uttryck för att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet och innebär samtidigt en erinran om att tvångsmedlet får användas endast om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder.¹¹ Sådana mindre ingripande alternativ till häktning är reseförbud, anmälningsskyldighet och övervakning, se 24 kap. 4 § och 25 kap. rättegångsbalken.

Proportionalitetsprincipen medför alltså att häktningsskälen tyngd i varje enskilt fall måste vägas mot det intrång eller men som frihetsberövandet innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Även indirekta verkningar ska således beaktas. Om inte häktningsskälen är tillräckligt starka för att motivera intrånget ska häktningssyrkandet avslås.

I proportionalitetsbedömningen ingår också att pröva om längden på frihetsberövandet är rimligt i förhållande till vad som står att vinna med åtgärden. I praxis har detta bl.a. ansetts innebära att en person inte bör vara frihetsberövad under längre tid än som, med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning, svarar mot verkställighet av det fängelsestraff som kan komma att dömas ut. Domstolen måste alltså redan under målets förberedelse bevaka att häktning inte tillåts pågå under längre tid än som svarar mot ett tänkt fängelsestraff.

¹⁰ Prop. 2019/20:129 Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering s. 47 f.

¹¹ Prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor s. 65.

Några andra bestämmelser om häktning

Om en person som på sannolika skäl är misstänkt för brott är okänd och vägrar att uppge sitt namn och hemvist eller om hans eller hennes uppgift om detta kan antas vara osann får personen enligt 24 kap. 2 § rättegångsbalken häktas oberoende av brottets beskaffenhet. Samma sak gäller enligt bestämmelsen om den misstänkte saknar hemvist i riket och det finns risk för att han eller hon genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff, s.k. kvalificerad flykttfara.

Även den som endast är skäligen misstänkt för brott kan enligt 24 kap. 3 § rättegångsbalken häktas. Skälig misstanke utgör en lägre misstankegrad än sannolika skäl. För att sådan häktning ska komma ifråga krävs, utöver att förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda, att det bedöms vara av synnerlig vikt att den misstänkta tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Detta kallas utredningshäktning och får inte pågå under längre tid än en vecka. För att fortsatt häktning i tiden därefter ska vara tillåten krävs att misstankegraden når upp till sannolika skäl.

Om det med hänsyn till den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. Detsamma gäller för en nyförlöst kvinna om häktning kan befaras medföra allvarligt men för barnet (24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken).

Om det finns skäl att häkta någon, får åklagaren besluta om anhållande i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan (24 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken). Efter att åklagaren har gjort en häktningsframställning, ska rätten utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. Häktningsförhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes (24 kap. 13 § andra stycket). Rätten får avvakta med häktningsförhandlingen i syfte att förhandlingen i häktningsfrågan ska kunna hållas gemensamt med en huvudförhandling (24 kap. 13 a § första stycket). En gemensam förhandling ska dock hållas så snart det kan ske. Tidpunkten för när en häktningsförhandling senast ska hållas enligt 13 § får inte överskridas (24 kap. 13 a § andra stycket).

Om rätten beslutar om häktning ska rätten bestämma tid för åtals väckande. Väcks inte åtal inom två veckor, ska rätten som huvudregel, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan (24 kap. 18 § rättegångsbalken). I ett mål där den tilltalade är häktad ska huvudförhandling påbörjas snarast och som huvudregel senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes (45 kap. 14 § andra stycket). Har ett mål där den tilltalade är häktad överklagats till hovrätten ska huvudförhandling hållas inom fyra veckor efter det att tiden för anslutningsöverklagande löpt ut (51 kap. 15 § andra stycket).

12.2.4 Unga lagöverträdare och häktning

Som angetts ovan får häktning, under vissa förhållanden, endast ske om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. Ett sådant förhållande föreligger om det med hänsyn till den misstänktes ålder kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte. I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) föreskrivs det dessutom att den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det finns synnerliga skäl för det (23 § LUL). Sammantaget innebär detta att den som är under 18 år får häktas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas och det dessutom föreligger synnerliga skäl för häktning. Högsta domstolen har uttalat att prövningen av en häktningsframställning avseende någon under 18 år inte endast ska bestå i huruvida det faktiskt har ordnats med betryggande övervakning. Domstolen har dessutom att pröva de skäl som åberopas för att det inte skulle finnas möjlighet att anordna betryggande övervakning (NJA 2008 s. 81).

Sedan den 1 juli 2021 följer det av 23 § LUL att det måste föreligga synnerliga skäl för att anhålla och gripa någon under 18 år. Lagändringen syftar till att kodifiera den i praxis sedan länge erkända principen att det krävs synnerliga skäl för att anhållande av ett barn ska kunna komma i fråga.¹²

Av Riksåklagarens riktlinjer (RåR 2006:3) följer att bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl ska göras utifrån en samlad be-

¹² Prop. 2019/20:129 s. 45.

dömning av samtliga omständigheter. Vid bedömningen av synnerliga skäl ska främst den misstänktes ålder och brottslighetens allvar beaktas. Även styrkan i de särskilda häktningsskälerna är en viktig faktor. Andra omständigheter, särskilt brottets karaktär, har också viss betydelse vid prövningen av synnerliga skäl. De synnerliga skälerna är föränderliga över tid genom att häktningsskälerna snabbt kan ändras; en kollusionsfara som i ett anhållningsskede är så stark att synnerliga skäl föreligger kan, genom att utredningsåtgärder vidtas, förändras så att anhållningsbeslutet bör hävas och häktning därför inte aktualiseras.¹³

Presumptionsregeln för häktning vid brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, kan enligt de nämnda riktlinjerna inte tillämpas direkt på unga lagöverträdare. Den måste först anpassas till de strafflättnader som gäller för unga lagöverträdare. Det finns därför ett relativt stort utrymme för att inte häkta en misstänkt under 18 år trots att minimistraffet för en vuxen är fängelse i två år eller mer.

12.2.5 Nya regler om tidsgränser för häktning

Någon tidsgräns för hur länge en häktning kan pågå fanns inte tidigare i svensk rätt. I stället ansågs det följa av proportionalitetsprincipen att en häktning inte får pågå hur lång tid som helst. Internationellt har det riktats återkommande kritik mot Sverige för avsaknaden av en gräns för hur lång häktningstiden får vara. Kritiken har framförts av Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT), FN:s kommitté mot tortyr (CAT) och barnrättskommittén, som övervakar efterlevnaden av barnkonventionen.¹⁴

Mot denna bakgrund lämnade regeringen i prop. 2019/20:129 ett antal förslag avseende en effektivare hantering av häktningar och minskad isolering. Enligt regeringen syftade förslagen till ökad rättssäkerhet och större genomslag för barnrättsperspektivet. Ett av förslagen var införandet av en tidsgräns för häktning. Enligt förslaget skulle en misstänkt få vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst sex månader fram till

¹³ RÅR 2006:3 Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären s. 19 f.

¹⁴ Prop. 2019/20:129 s. 19.

dess att åtal har väckts. Regeringen föreslog vidare att en motsvarande tidsgräns för misstänkta under 18 år skulle uppgå till högst tre månader.

Som skäl för införandet av en tidsgräns för häktning anförde regeringen bl.a. att det är viktigt att Sverige fullt ut uppfyller sina konventionsåtaganden. Vidare menade regeringen att tidsgränser ofta är handlingsdirigerande och skapar ett effektivt incitament till bättre planering och resursanvändning, kortare ledtider och därmed ett minskat behov av att överskrida dem. Enligt regeringen är det rimligt att utgå ifrån att det görs särskilda ansträngningar för att kunna slutföra utredningen i tid när en tidsgräns närmar sig. Regeringen anförde också att en effektivare hantering av mål med långvariga häktningar även innebär fördelar för andra aktörer i rättskedjan; domstolarna behöver inte hålla lika många förhandlingar i häktningsfrågan, vilket även frigör åklagarresurser och minskar kostnaderna för rättsliga biträden, och för Kriminalvårdens del minskar beläggningen på häktena.¹⁵

Efter att förslaget beretts i Justitiekommittén föreslog utskottet en ändring i regeringens förslag i fråga om tidsbegränsningen för vuxna lagöverträdare till nio månader i stället för sex månader. Med en tidsgräns på sex månader finns det enligt utskottet en risk att alltför många fall av allvarlig och svårutredd brottslighet inte kommer att kunna utredas effektivt för att man tvingas släppa misstänkta personer på fri fot trots att de t.ex. kan försvåra den fortsatta utredningen. Enligt utskottet innebär en tidsgräns på nio månader en rimligare avvägning mellan å ena sidan behovet av att förhindra de allra längsta häktningstiderna och å andra sidan vikten av att inte försämrare vare sig förutsättningarna för utredningsarbetet eller möjligheten till lagföring.¹⁶ Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets betänkande och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2021.¹⁷ Numera gäller alltså en tidsgräns på nio månader för häktning av vuxna misstänkta (24 kap. 4 a § rättegångsbalken), och motsvarande tidsgräns för underåriga är tre månader (23 a § LUL).

Om det finns synnerliga skäl får rätten på begäran av åklagaren besluta att tidsgränsen i respektive lagrum får överskridas. Prövningen av vad som kan utgöra synnerliga skäl ska göras utifrån förhållandena

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Bet. 2020/21:JuU43 s. 20.

¹⁷ Bet. 2020/21:JuU43, rskr. 2020/21:244.

i det enskilda fallet. Kravet markerar enligt regeringen att möjligheten att överskrida tidsgränserna bör tillämpas restriktivt. Synnerliga skäl kan typiskt sett föreligga om straffvärdet är mycket högt i kombination med att brottet är särskilt svårutrett, t.ex. på grund av att det har internationella kopplingar, eller för att brottet är en del av organiserad eller gängrelaterad brottslighet. En annan faktor som kan beaktas är om det under häktnings tiden har tillkommit andra häktningsgrundande brottsmisstankar i fråga om samma misstänkte som avser allvarlig eller svårutredd brottslighet. Även den misstänktes eget agerande kan innebära att det finns synnerliga skäl att förlänga häktnings tiden.¹⁸ Justitieutskottet delade regeringens uppfattning om vad som utgör synnerliga skäl, men fann det viktigt att tydliggöra att man vid bedömningen av omständigheterna i det enskilda fallet, vilket t.ex. inkluderar styrkan i de särskilda häktnings skälen.¹⁹

12.2.6 Restriktioner i bevissäkrande syfte

Samtidigt som rätten beslutar om häktning, omhäktning eller medger förlängd tid för att väcka åtal ska den enligt 24 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken på begäran av åklagaren pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter med omvärlden genom restriktioner. Sådant tillstånd till restriktioner får endast meddelas om det föreligger kollusionsfara, dvs. risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

Tidigare gällde att domstolens beslut om tillstånd till restriktioner var generellt och det i stället var åklagaren som bestämde vilka restriktioner som var nödvändiga. Sedan den 1 juli 2021 är det dock rätten som beslutar på vilket sätt den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas enligt 6 kap. 2 § häkteslagen. Bakgrunden till denna ändring är att säkerställa att restriktioner beslutas endast när det faktiskt behövs och inte görs mer omfattande än nödvändigt. Ändringen innebär att åklagaren uttryckligen behöver motivera behovet av de specifika restriktionerna och på så sätt också noga överväga om något eller några slag av restriktioner kan undvaras.²⁰

¹⁸ Prop. 2019/20:129 s. 22 f.

¹⁹ Bet. 2020/21:JuU43 s. 22.

²⁰ Prop. 2019/20:129 s. 37 f.

Ett beslut om restriktioner får enligt nämnda paragraf i häkteslagen avse inskränkningar i rätten:

- att placeras tillsammans med andra intagna,
- att vistas i gemensamhet,
- att följa vad som händer i omvärlden,
- att inneha tidskrifter och tidningar,
- att ta emot besök,
- att stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation, samt
- att sända och ta emot försändelser.

Samtliga dessa restriktioner har en bevissäkrande funktion och motiveras av intresset att möjliggöra en effektiv brottsutredning och lagföring. Proportionalitetsprincipen gäller dock sedan länge som grundsats vid häktning liksom vid användningen av andra straffprocessuella tvångsmedel. Genom lagändringen den 1 juli 2021 har denna princip kommit till uttryck i lag även såvitt avser användningen av restriktioner. Av 24 kap. 5 a § rättegångsbalken följer således att tillstånd till restriktioner får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Det finns inga särskilda regler vad gäller möjligheten att besluta om restriktioner för häktade under 18 år. Uppfattningen är dock att internationella åtaganden, bl.a. artikel 37 i barnkonventionen, kräver att större återhållsamhet iakttas vid beslut om restriktioner för barn jämfört med vuxna och att det ställs högre krav på brottslighetens allvar.²¹ För att minska häktade barns isolering i häkte gäller också sedan den 1 juli 2021 att den som är under 18 år och som är häktad eller anhållen och intagen i häkte ska ha rätt att vistas med personal eller någon annan minst fyra timmar varje dag (2 kap. 5 a § häkteslagen).

²¹ A. Prop. s. 41.

12.2.7 Häktning efter huvudförhandling och dom

När en huvudförhandling med en häktad person har avslutats och domen inte avkunnas omedelbart ska rätten ta ställning till om den tilltalade ska vara fortsatt häktad i avvaktan på domen. Om rätten vid överläggningen kommer fram till att åtalet ska ogillas bör rätten omedelbart besluta att häktningen ska hävas även om domen meddelas först senare.

När rätten meddelar dom i målet ska rätten, om den som döms fortfarande är häktad, ta ställning till om det finns skäl att låta den dömde stanna kvar i häkte tills domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad, får rätten förordna att han eller hon ska häktas (24 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken).

I normalfallet påverkas varken flyktfaran eller recidivfaran av att dom har meddelats. Detta eftersom risken för att den misstänkte ska fly eller begå nya brott om han försätts på fri fot oftast är oförändrad efter tingsrättens dom. Kollusionsfaran kan emellertid vanligen anses undanröjd sedan bevisningen har tagits upp vid huvudförhandlingen. Även om en målsägande eller ett vittne skulle ändra sin berättelse i hovrätten spelas den ursprungliga utsagan från tingsrätten upp under huvudförhandlingen i hovrätten.

Vid prövningen av om häktningen ska bestå ska rätten även ta hänsyn till strafflängden och göra en avvägning så att den tid som den dömde redan har varit frihetsberövad inte överstiger verkställighetstiden för den utdömda påföljden. Om påföljden bestäms till villkorlig dom eller skyddstillsyn ska fortsatt häktning inte ske. Detta gäller dock inte om verkställighet av utdömd utvisning behöver säkerställas (24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken). Ett häktningensbeslut kan aldrig sträcka sig längre än till dess domen har vunnit laga kraft.

12.3 Statistik över antal häktade

Kriminalvården sammanställer årligen statistik över antalet intagna i häkte och anstalt. Inskrivna i häkte den 1 oktober är ett mått som Kriminalvården använder för att ge en bild av hur många klienter som är inskrivna i häkte en vanlig dag. Utöver häktade klienter räknas även övriga inskrivna i häkte in. I övriga inskrivna ingår t.ex. verkställighetsfall (klienter som verkställer fängelsestraff på häkte),

förvarstagna enligt utlänningslagen (2005:716) och gripna/anhållna. I tabell 12.1 redovisas utvecklingen avseende antalet inskrivna på häkte och hur många av dessa som är häktade samt andelen häktade av det totala antalet inskrivna i häkte.

Tabell 12.1 Antal inskrivna i häkte den 1 oktober åren 2010–2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal inskrivna	1 849	1 807	1 767	1 635	1 673	1 628	1 676	1 831	1 998	2 088	2 331
Antal häktade	1 472	1 521	1 512	1 420	1 460	1 337	1 399	1 506	1 686	1 848	1 985
Andel häktade	80 %	84 %	86 %	87 %	87 %	82 %	83 %	82 %	84 %	89 %	85 %

Källa: Kriminalvården.

Av tabellen framgår att antalet inskrivna i häkte den 1 oktober minskade under de flesta år mellan 2010 och 2015. Därefter ökade antalet igen och 2020 var antalet inskrivna i häkte det högsta under hela perioden 2010–2020. Antalet häktade låg mellan cirka 1 400 och 1 500 under åren 2010–2017. Därefter ökade antalet för varje år och 2020 uppgick antalet häktade till 1 985, det högsta för hela perioden. Andelen häktade av samtliga inskrivna i häkte var dock som högst 2019 under den angivna perioden.

Platsbehoven i landets häkten styrs av bl.a. Polismyndighetens upptagningsområden och domstolarnas lokalisering. Det förekommer att häktesplatserna inte motsvarar behovet, vilket ger upphov till överbeläggning. För att hantera en situation med överbeläggning arbetar Kriminalvården med olika åtgärder, som t.ex. öppning av tillfälliga häktesplatser, justeringar i bemanning, överbeläggningsplaner och förflyttningar av klienter mellan olika regioner och häkten. Vid överbeläggning på häkte kan det också bli aktuellt att placera klienter på anstalt och att genomföra förändringar i hur anstaltsverksamheten bedrivs och i tillgången på anstaltsplatser. Antalet ordinarie häktesplatser ökade under perioden 1989–2020 från 1 241 till 2 171. Under 2004–2006 var det överbeläggning på de ordinarie platserna; det krävdes alltså fler platser än vad som fanns tillgängligt. År 2020

var situationen densamma som under åren 2004–2006, dvs. behovet av häktesplatser var under detta år större än platskapaciteten.²²

Häktningstiden är den tid klienten är häktad och befinner sig inom Kriminalvården. Under 2020 avslutades 10 578 häktningar, vilket är 460 fler än 2019 och 875 fler än 2018. Av de avslutade häktningarna 2020 var 63 procent två månader eller kortare, 19 procent hade en häktningstid mellan två och fyra månader och 19 procent av häktningarna var fyra månader eller längre. Jämfört med 2018 och 2019 hade en mindre andel klienter en häktningstid på upp till och med en månad under 2020, medan andelen med en häktningstid på över fyra månader hade ökat. Det indikerar att häktningstiderna har ökat under de senaste tre åren.²³

12.4 Överväganden och förslag

12.4.1 Inledande utgångspunkter

I våra direktiv framförs att det finns ett behov av att analysera hur lagstiftningen kan ändras så att det finns en presumtion för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk. Enligt direktiven ska vi utgå från att presumtionsregeln även fortsättningsvis endast ska kunna tillämpas vid misstanke om allvarlig brottslighet och vi ska i denna del särskilt beakta den enskildes intressen och rätt till skydd för sina grundläggande fri- och rättigheter.²⁴

12.4.2 Presumtionsregeln ska tillämpas på brott med minimistraff om ett år och sex månader

Förslag: Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader, ska häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

²² Kriminalvården (2021), Kriminalvård och statistik 2020, s. 77 och 82.

²³ Kriminalvården (2021) s. 24 och 27.

²⁴ I sammanhanget kan nämnas att Justitiekontoret i ovan nämnda betänkande behandlat motioner om en ändring av presumtionsregeln så att den omfattar brott med minimistraff om fängelse i ett år. I betänkande anges att det saknas anledning att föregripa vårt arbete, varför motionerna avstyrktes (bet. 2020/21:JuU43 s. 41 f.).

Brott som begås av kriminella nätverk och som i dag, eller genom våra förslag till straffskärpning, omfattas av presumtionsregeln

Vi har i avsnitt 3.3.5 identifierat brott som kan anses vara vanligt förekommande eller typiska inom sådana kriminella nätverk som är av särskild betydelse för vårt arbete. Dessa brott är narkotika-brottslighet, vapenbrott och brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, rån- och utpressningsbrottslighet samt andra allvarliga brott som innefattar våld eller hot, såsom brottslighet bestående i misshandel, människorov, olaga tvång, olaga hot och övergrepp i rättssak. Vidare har vi i nämnda kapitel tagit upp brott som kännetecknar kriminella uppgörelser. Vissa av dessa brott är sådana som också förekommer bland brott som är typiska för kriminella nätverk. Därutöver har vi identifierat skjutningar och sprängningar, dvs. gärningar som kan rubriceras som bl.a. mord, mordförsök och allmänfarlig ödeläggelse som kännetecknande för just kriminella uppgörelser.

I kap. 8 har vi föreslagit att minimistraflet för grov utpressning ska höjas till två års fängelse, vilket innebär att presumtionsregeln med sin nuvarande utformning kommer att omfatta även detta brott. Som beskrivits i avsnitt 8.4.8 är utpressningsbrott ett centralt brott i de kriminella nätverken. Mot denna bakgrund är det sannolikt att den föreslagna höjningen av minimistraflet kommer att ha den effekten att fler personer verksamma inom kriminella nätverk kommer att omfattas av presumtionsregeln i de fall häktning aktualiseras.

Flera av de nu nämnda brotten – eller dess olika grader – omfattas alltså av presumtionsregeln vid häktning redan i dag eller, som nämnts ovan, genom våra förslag. De brott som omfattas – eller kan komma att omfattas – av regeln är således:

- Mord
- Synnerligen grov misshandel
- Människorov
- Grovt rån
- Grov utpressning
- Allmänfarlig ödeläggelse respektive grov allmänfarlig ödeläggelse
- Grovt övergrepp i rättssak

- Grovt respektive synnerligen grovt narkotikabrott
- Grov respektive synnerligen grov narkotikasmuggling
- Vapenbrott respektive grovt vapenbrott
- Uppsåtligt brott mot 16 § första stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor, som avser explosiva varor och som är att anse som grovt eller synnerligen grovt

Brott som varken omfattas av den nuvarande presumtionsregeln eller når upp till tvåårsgränsen genom våra förslag

Brott typiska för kriminella nätverk och som med nu gällande lagstiftning eller genom våra förslag inte omfattas av presumtionsregeln är (exklusive ringa brott):

- Misshandel respektive grov misshandel
- Människorov, mindre grovt
- Olaga tvång respektive grovt olaga tvång
- Olaga hot respektive grovt olaga hot
- Rån
- Utpressning
- Övergrepp i rättssak
- Narkotikabrott
- Narkotikasmuggling

Vi har föreslagit förhöjda minimistraff för rån, grovt olaga tvång och grovt olaga hot, dock inte till sådana nivåer att brottstyperna berörs av presumtionsregeln (se avsnitt 8.4.5–8.4.7). Vidare har vi föreslagit en särskild straffskala för narkotikabrott som avser försäljning av narkotika eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas (se avsnitt 10.6.2) samt införandet av ett nytt brott, främjande av ungdomsbrottslighet (se avsnitt 9.3.4). Minimistraffen är även i dessa fall dock lägre än två års fängelse och aktualiserar således inte heller de presumtionsregeln.

Vi har alltså inte funnit skäl att föreslå minimistraff på två års fängelse för nämnda brott. Att bestämma minimistraffet till två års fängelse bör inte ske enbart av det skälet att detta skulle aktualisera presumptionsregeln. Även om det kan vara angeläget för t.ex. brottsutredande myndigheter att straffprocessuella tvångsmedel, såsom häktning, är tillgängliga ska sådana hänsyn inte påverka hur straffskalor utformas. Straffskalor ska i stället styras av de grundläggande principerna proportionalitet och ekvivalens (se avsnitt 6.3.1 och 6.6.1).

Inte heller anser vi det lämpligt att låta presumptionsregeln omfatta nämnda brott med den begränsningen att brottet ska vara begånget inom ett kriminellt nätverk. En sådan konstruktion skulle vara förenad med nackdelar. Dels skulle den kräva en legaldefinition av begreppet kriminellt nätverk. Begreppet är till sin natur brett och omfattar ett stort antal företeelser, vilket är beskrivet i avsnitt 3.3.1. Som utvecklats i nämnda avsnitt finns inte någon definition av begreppet i svensk rätt i dag och det finns, med hänsyn till begreppets vida omfattning, svårigheter med att införa en sådan i lag (se även avsnitt 7.2 och 8.6.2). Dels skulle det i det enskilda fallet kunna vara förenat med betydande svårigheter att redan i samband med prövningen av ett häktningsyrkande presentera omständigheter som med tillräcklig styrka talar för att en gärning begåtts av en person verksam inom ett kriminellt nätverk.

Vad som redovisats ovan innebär sammanfattningsvis att det inte finns skäl att utöka området för presumptionsregeln till att omfatta brott som kan anses vara typiska för kriminella nätverk, oavsett brottens minimistraff.

Presumptionsregeln bör göras tillämplig på brott för vilka är föreskrivet fängelse i lägst ett år och sex månader och däröver

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

andra brott. Ett exempel på detta är brottet grov misshandel där minimistraflet för några år sedan höjdes till ett år och sex månader.

Presumtionsregeln är avsedd för sådan allvarlig brottslighet som genom det åsatta minimistraflet har bedömts ha ett straffvärde motsvarande minst två års fängelse. Vid tiden för införandet av presumtionsregeln användes inte straffnivån ett år och sex månader. Grov misshandel och grov utpressning är hittills de enda brotten som har åsatts detta minimistraflet. Vi har dock, som nämnts ovan, föreslagit att straffet för grov utpressning ska höjas till två års fängelse. Vi har även föreslagit att minimistraflet för rån ska höjas till nivån ett år och sex månader. Om förslagen genomförs blir rån och grov misshandel de enda två brott som har ett minimistraflet överstigande ett års fängelse men inte omfattas av presumtionsregeln avseende häktning.

Grov misshandel och rån är, som också anges i våra direktiv, att betrakta som allvarlig brottslighet. Brotten pekade även ut i våra direktiv som vanligt förekommande inom kriminella nätverk. Som vi tidigare har konstaterat kan dessa brottstyper anses som typiska för den brottslighet som utövas av sådana kriminella nätverk som drivit de senaste årens brottsutveckling i form av bl.a. skjutvapenvåld och sprängningar (se avsnitt 3.3.5 och 7.4.2).

Våldsbrott är en central del i den verksamhet som bedrivs inom kriminella nätverk. Som utvecklats bygger gängkriminella individer upp ett våldskapital som inte enbart begränsar sig till dödligt våld, utan som också kan bestå i misshandel av varierande svårhetsgrad. Det förekommer att misshandelsbrott begås internt inom grupperna som bestraffning, men även att sådant våld riktas mot personer inom rivaliserande kriminella nätverk eller mot personer utanför den kriminella miljön och då bland annat i form av påtryckningsmedel (se avsnitt 7.4.2 och 8.4.4).

Det finns visserligen inte några tecken på att rån är något framträdande vinningsbrott för personer etablerade inom kriminella nätverk. Brottet benämns emellertid som ett s.k. strategiskt brott av Brå, dvs. att brottet som sådant är en stark indikation på att gärningspersonen har en fortsatt lång eller intensiv brottskarriär framför sig. I socialt utsatta områden, i vilka kriminella nätverk ofta förekommer, är rån ännu tydligare ett strategiskt brott, vilket även har framhållits vid våra kontakter med Polismyndigheten. Unga personer som begår rån tillsammans sägs inte sällan fortsätta att begå annan brottslighet i kriminella nätverk (se avsnitt 3.3.5 och 8.4.7).

Grov misshandel och rån begås emellertid även i andra sammanhang än av personer verksamma i kriminella nätverk. Det gäller särskilt grov misshandel som bl.a. förekommer i form av relationsvåld eller som ett utflöde av alkoholrelaterade konflikter. Det finns inte underlag för att utgå från annat än att den övervägande delen av antalet fall av grov misshandel inte har någon koppling till kriminella nätverk. Även beträffande rån kan antas att brottet huvudsakligen begås av personer utanför kriminella nätverk, även om det inte heller för detta brott med säkerhet går att slå fast hur brotten fördelar sig. Vad som framkommit är att det finns en tydlig koppling mellan rån, såsom ett s.k. strategiskt brott, och brottsligheten i kriminella nätverk.

Oavsett i vilket sammanhang dessa brottstyper begås innefattar de dock typiskt sett en betydande kränkning av brottsoffret. Inte sällan får rån och grov misshandel, som har begåtts av en för brottsoffret obekant gärningsperson, till följd att målsäganden p.g.a. rädsla får sin rörelsefrihet kraftigt begränsad. Denna effekt av brottsligheten kan minskas om gärningspersonen blir föremål för ett tidigt frihetsberövande. Det finns mot denna bakgrund skäl för att på ett allmänt plan fästa större vikt vid risken för fortsatt brottslighet vid dessa brottstyper även när brottet inte har någon anknytning till kriminella nätverk.

En relativ stor andel av dem som misstänkts för rån eller grov misshandel och som inte är underåriga häktas sannolikt redan med den nuvarande regleringen. Brotten är till sin natur sådana att det ofta kan antas att det i vart fall föreligger kollusionsfara om den misstänkte förnekar brott. Om häktning sker regelmässigt vid misstanke om rån eller grov misshandel skulle dock utredningsarbetet hos polis och åklagare underlättas. Risken för att den misstänkte skaffar undan bevisning eller förmår målsäganden att ta tillbaka sin anmälan minskar. I de fall förundersökningen leder fram till fällande dom medför häktningen att reaktionen på den brottsliga gärningen inträder betydligt snabbare än vad som annars skulle vara fallet. Därmed undanröjs risken för att den dömde fortsätter sin brottsliga verksamhet i avvaktan på verkställighet eller att den dömde avviker och håller sig undan lagföring och straff. I annat fall kan lagföringen komma att dröja, särskilt med beaktande av att handläggningstiderna i brottmål där den tilltalade inte är frihetsberövad är betydligt längre än om det förekommer ett frihetsberövande i målet. Om även grov misshandel och rån omfattas av presumtionsregeln vid häktning kan

bekämpningen av brott i kriminella nätverk mot denna bakgrund antas komma att underlättas.

Mot att utvidga presumtionen för häktning talar den misstänktes rätt till frihet. Det är en grundläggande princip att var och en ska betraktas som oskyldig fram till dess en domstol fastställt straffrättsligt ansvar. Häktning får därför inte användas som en reaktion på den brottsliga gärningen som sådan utan måste kunna motiveras utifrån de skäl som ligger till grund för tvångsmedlet. Att vara berövad friheten som häktad betraktas också allmänt som mer påfrestande än att vara intagen i anstalt för verkställighet av straff. Detta gäller i synnerhet om häktningen är förenad med restriktioner.

Med beaktande av att grov misshandel och rån är att bedöma som allvarlig brottslighet oavsett i vilket sammanhang dessa brott begås är det enligt vår uppfattning – trots de invändningar som kan resas – motiverat att låta presumtionsregeln omfatta också dessa brott. Även det starka intresse som finns av att på ett effektivt sätt kunna bekämpa brott med anknytning till kriminella nätverk, där rån och grov misshandel ofta ingår, talar för en sådan lösning.

En utvidgning av presumtionen för häktning kan åstadkommas genom att gränsen för när regeln ska tillämpas sänks så att den blir gällande när minimistraffet är fängelse i ett år och sex månader. En sådan sänkning träffar, utifrån de övriga förslag som vi lägger fram, inte några andra brott än grov misshandel och rån. Med hänsyn till den strängare syn på brott som riktar sig mot någons liv, hälsa eller trygghet till person vilken har kommit till uttryck i senare års lagstiftning måste en sådan utvidgning av presumtionsregeln anses vara acceptabel vid en proportionalitetsbedömning i förhållande till det intrång och men i övrigt som häktningen innebär för den misstänkte.

Slutligen bör framhållas att det även fortsättningsvis vid tillämpningen av presumtionsregeln måste fastställas att det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas för att häktning ska få ske. Domstolen ska således i varje enskilt fall pröva om häktningsskäl föreligger även om presumtionsregeln är tillämplig. Vidare blir presumtionsregeln inte tillämplig i de fall ett rån bedöms som mindre allvarligt enligt 8 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. Bestämmelsen aktualiseras när gärningens straffvärde inte kan anses nå upp till ministrafvet för rån, varvid det i stället ska dömas för de andra brott som gärningen innefattar t.ex. stöld och misshandel. Dessa brott har ett lägre straffminimum än ett år och sex månader.

Förslaget leder till ökad belastning på rättsväsendet

Antalet lagföringar för grov misshandel respektive rån uppgick enligt Brås officiella kriminalstatistik för 2020 till cirka 570 respektive 870. I fråga om grov utpressning, för vilket brott vi föreslår en höjning av straffskalan till två års fängelse från dagens ett år och sex månaders fängelse, uppgick antalet lagföringar till 80 nämnda år. Det kan antas att det därtill kommer ytterligare antal fall där personer är på sannolika skäl misstänkta för sådan brottslighet, men där misstankarna inte leder fram till åtal.

Att sänka gränsen för när presumtionsregeln får tillämpas skulle alltså visserligen öka antalet häktningar men det ökade antalet skulle sannolikt bli väsentligt mindre än de totala antalet lagföringar – drygt 1 500 – för dessa brott. Detta eftersom det kan antas, som utvecklats ovan, att häktning till stor del sker redan i dag vid misstanke om de aktuella brotten. Den förväntade ökningen ska sättas i relation till det totala antalet häktningar per år som var knappt 10 600 år 2020 (se avsnitt 12.3). Vårt förslag kan inte antas leda till att andelen långa häktningstider ökar. Visserligen kan förundersökningar även för grov misshandel respektive rån i vissa fall vara komplicerade och därför ta tid. I sådana fall torde dock häktning komma ifråga redan enligt nuvarande lagstiftning med stöd av häktningsskälens kollusionsfara. I övriga fall, där bevisningen är god och det ibland även finns ett erkännande, bör åtal kunna väckas snabbt och huvudförhandling hållas inom gällande frister.

Något som kan påverka häktningstiden är tidsåtgången för forensiska undersökningar, framför allt de som utförs av Nationellt forensiskt centrum (NFC) vid Polismyndigheten. Ett ökat antal förundersökningar som bedrivs inom ramen för s.k. häktade mål ställer högre krav på denna verksamhet, liksom för andra expertmyndigheter som är involverade i förundersökningsarbetet, däribland Rättsmedicinalverket (RMV). Ett ökat antal häktade mål förutsätter att nämnda aktörer har tillräckliga resurser för att utföra begärda analyser inom de tidsgränser som gäller under förundersökningen i denna typ av mål. I annat fall riskerar hanteringen hos dessa myndigheter att förlänga häktningstiderna.

Vi återkommer i kap. 14 med en närmare redogörelse för vad vårt förslag i denna del innebär för Kriminalvården och för rättsväsendet i övrigt. Med hänsyn till den inriktning för våra överväganden beträff-

fande häktning som anges i våra direktiv måste en utgångspunkt vara att det finns beredskap för att möta de ökade resursbehov som vårt förslag i denna del kan komma att ge upphov till.

12.4.3 Förbrott och presumtionsregeln

Bedömning: Stämpling, förberedelse- och försöksbrott bör inte omfattas av presumtionsregeln.

Som framgår av avsnitt 12.2.3 kan presumtionsregeln inte tillämpas på de olika förstadierna till brott eftersom dessa osjälvständiga brottsformer har ett lägre straffminimum än det fullbordade brottet. Försök till tex. mord har alltså ett straffminimum motsvarande det allmänna fängelseminimum om 14 dagar. Ett försöksbrott har dock enligt 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken samma straffmaximum som ett fullbordat brott, medan straffet för förberedelse eller stämpling ska bestämmas under denna nivå enligt 23 kap. 2 § tredje stycket.

Att ett brott stannar på förberedelse- eller försöksstadiet är inte helt ovanligt. Utpressning är ett exempel på ett brott som relativt ofta stannar vid just försök.²⁵

I fråga om försöksbrott finns det gärningar som kan framstå som i princip lika allvarliga som ett fullbordat brott, t.ex. ett långt framskridet försök till mord som innebär att målsäganden får livslånga invalidiserande skador men där det endast är rena tillfälligheter, utanför gärningspersonens kontroll, som gör att målsäganden inte avlider. Sådana gärningar bedöms ofta ha ett straffvärde som endast ligger något lägre än för det fullbordade brottet. Det är alltså fråga om allvarlig brottslighet, oavsett om brottet fullbordats eller inte.

Att vissa försöksbrott ligger nära det fullbordade brottet i straffvärde skulle kunna tala för att låta presumtionsregeln omfatta försöksbrott där det fullbordade brottet har ett straffminimum motsvarande ett år och sex månaders fängelse, vilket straffvärde vi ovan har föreslagit att presumtionsregeln ska tillämpas för.

Många försöksbrott leder dock inte till lika allvarliga skador som ett fullbordat brott. Ett försök till t.ex. grov utpressning kan sägas

²⁵ SOU 2014:18 Straffskalorna för allvarliga våldsbrott s. 259.

ha mer likheter med andra brott såsom olaga tvång eller olaga hot. Alla försöksbrott är alltså inte sådana att deras straffvärde kan anses vara i paritet med det fullbordade brottet som i exemplet ovan avseende försök till mord.

Det kan vidare vara svårt att vid tiden för häktningsframställan slå fast när försökspunkten är passerad. Det kan också vara förenat med svårigheter att på detta stadium bedöma vilket uppsåt den misstänkte haft. Exempelvis kan vara svårt att vid en fullbordad grov misshandel visa att den misstänkte haft ett överskjutande uppsåt som omfattar mord. Vid prövningen av ett häktningsyrkande kan det därför vara svårt att slå fast att ett försöks- eller annat förbrott varit för handen, varför det framstår som mindre lämpligt att låta ett sådant brott omfattas av häktningspresumtionen.

Brottsformerna förberedelse och stämpling ligger ännu tidigare än försöksstadiet och i konsekvens härmed får inte straffet sättas lika högt som för fullbordat brott. Sådana gärningar har alltså ofta ett väsentligt lägre straffvärde än vad det fullbordade brottet skulle ha haft.

Även om vissa brott på försöksstadiet kan anses utgöra i princip lika allvarlig brottslighet som det fullbordade brottet skulle en utvidgning av presumtionsregeln till att avse de osjälvständiga brottsformerna stå i strid med syftet med presumtionsregeln. Detta eftersom långt ifrån alla sådana gärningar mot bakgrund av vad som ovan redovisats kan anses vara så allvarliga att de har ett straffvärde motsvarande två års fängelse eller med vårt förslag fängelse i ett år och sex månader. Att låta brott på förberedelse- eller försöksstadiet samt stämpling till brott omfattas av presumtionsregeln skulle alltså innebära att långt fler brott än i dag skulle falla under dess tillämpningsområde. Många gånger skulle det vara fråga om brott som kan åsättas ett relativt lågt straffvärde.

Att låta presumtionsregeln beträffande förbrotten endast omfatta vissa brottstyper framstår inte heller som en lämplig eller framkomlig väg. Detta skulle kräva att det i rättegångsbalken anges en särskild katalog över vilka förbrott som ska omfattas av regeln. En sådan ordning framstår som främmande i förhållande till den nuvarande ordningen som bygger på minimistraff och skulle sannolikt bli svår att tillämpa på ett sätt som inte kommer i konflikt med den grundläggande proportionalitetsprincip som gäller för all användning av tvångsmedel.

Inte heller är det lämpligt att – med de argument som framförts i avsnittet ovan – låta presumtionsregeln omfatta ofullbordade brott med den begränsning att brottet ska vara begånget inom ett kriminellt nätverk.

I sammanhanget bör dessutom framhållas att det sällan finns ett konkret behov av att använda presumtionsregeln vid häktning för allvarliga brott som stannar på försöks- eller förberedelsestadiet eller som avser stämpling till brott. För ett brott som försök till mord torde det normalt sett föreligga både kollusionsfara och flyktfara. Möjligheterna till att finna tillräckliga skäl för häktning av en person som är misstänkt för denna typ av brott bör alltså vara goda redan i dag, även om det i varje enskilt fall måste göras en mer ingående prövning om någon eller några av de särskilda häktningsgrunderna är för handen jämfört med om presumtionsregeln hade varit tillämplig.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan bör enligt vår mening varken förberedelse, stämpling och försök till brott, för vilka det fullbordade brottet har ett straffminimum om två års fängelse eller med vårt förslag fängelse i ett år och sex månader, inte heller i framtiden omfattas av presumtionsregeln vid häktning.

13 Förslagens sammantagna effekter för brottsbekämpningen

13.1 Inledning

I detta kapitel behandlas våra förslags effekter för brottsbekämpningen. Inledningsvis framgår vår sammantagna bedömning och vissa övergripande konstateranden (avsnitt 13.2), varefter vi bl.a. går igenom förväntade följder i form av höjda straffnivåer samt fler och längre fängelsestraff (avsnitt 13.3). Avslutningsvis behandlas konsekvenser i förhållande till tvångsmedelsanvändning, andra processuella bestämmelser samt vissa frågor om särskild rättsverkan m.m. (avsnitt 13.4). Påverkan på brottsligheten i sig samt kostnaderna för förslagen redogör vi för i konsekvensbeskrivningen i nästa kapitel.

13.2 Sammantagen bedömning och vissa övergripande konstateranden

Vi har i betänkandet lämnat ett antal förslag på olika lagändringar som syftar till en skärpt syn på den typ av brottslighet som omfattas av våra direktiv. Det är inte möjligt att med precision förutse vilken betydelse vart och ett av förslagen kan komma att få för att bekämpa den aktuella typen av brottslighet. De närmare konsekvenserna av en straffskärpning är möjliga att iaktta först sedan en viss tid har gått och en rättspraxis därmed har etablerats med avseende på tillämpningen, samt metodutveckling har skett när det gäller att utreda relevanta brottsmisstankar.

Det kan dock konstateras att förslagen tar sikte på ett flertal olika gärningar och därför innefattar en ganska betydande bredd i de åtgärder som ställs till de brottsbekämpande myndigheternas förfogande. Förslagen kan i detta hänseende ses som komplement till

varandra. Flera av de föreslagna straffskärpningarna är också sådana att de kan vara tillämpliga beträffande en och samma gärning, varvid effekterna adderas till varandra. I sådana fall kan effekten på straffmätningen bli mycket stor (se även avsnitt 8.3.2 och vidare avsnitt 13.3.5).

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att våra förslag sammantagna innebär betydande skärpningar av straffen för brott av de slag som vi har kunnat identifiera som vanliga i kriminella nätverk och som bidrar till den allvarliga situation som har beskrivits i kap. 3 och angetts i våra direktiv. Samtidigt har vi strävat efter att i möjligaste mån behålla den interna strukturen i påföljdssystemet och att det ska föreligga proportionalitet mellan brott och straff (se bl.a. avsnitt 6.6 och 7.5).

Det bör framhållas att vårt uppdrag inte har bestått i att ta fram en heltäckande lösning för samtliga de problem som förekomsten av kriminella nätverk för med sig. Vårt arbete har avsett vissa straffrättsliga frågor jämte frågan om en presumtion för häktning vid allvarliga brott. En mängd andra lagstiftningsprojekt pågår eller har genomförts i arbetet mot gängkriminaliteten, bl.a. inom ramen för det s.k. 34-punktsprogrammet (se kap. 4). Vår utredning ska således ses som en del av ett större arbete som syftar till att utveckla lagstiftningen för att skapa bättre möjligheter att bekämpa gängbrottslighet och andra former av organiserad brottslighet.

Våra förslag kommer i viss utsträckning även träffa brottslighet som saknar en koppling till kriminella nätverk, eftersom de aktuella straffbestämmelserna är generellt utformade. Överväganden kring detta har gjorts löpande i våra motivtexter och kommer inte att upprepas här. Denna konsekvens av våra förslag bör dock uppmärksammas med hänsyn till de negativa effekter som skärpta straff, och då särskilt fängelsestraff, kan vara förenade med (se avsnitt 6.2.3).

13.3 Höjda straffnivåer

13.3.1 Skärpta straff för enskilda brottstyper

En högre straffnivå som innebär fler och längre fängelsestraff för grova eller annars allvarliga brott av de slag om som omfattas av våra förslag

En förhöjd straffnivå

I kap. 8 har vi bl.a. föreslagit höjda minimistraff för grovt olaga tvång, grovt olaga hot, rån och grov utpressning. Vi har i dessa fall inte förordat någon ändring av rekvisiten för att tillämpa en viss straffskala. Utgångspunkten är därför att gränsdragningen mellan de olika graderna av respektive brott inte ska förändras. Den skillnad som våra förslag medför blir att det lägsta abstrakta straffvärdet som kan komma i fråga för grovt olaga tvång och grovt olaga hot blir ett års fängelse (i stället för nio månader, se avsnitt 8.4.5 och 8.4.6) och för grov utpressning två års fängelse (i stället för ett år och sex månader, se avsnitt 8.4.8). Motsvarande gäller i princip för rån, dvs. att det lägsta abstrakta straffvärdet blir fängelse i ett år och sex månader (i stället för ett år, se avsnitt 8.4.7), eftersom vårt förslag i den delen inte syftar till att förändra gränsdragningen i förhållande till sådana gärningar av mindre allvarligt slag som även regleras i straffbestämelsen.

För de gärningar som i dag ligger på straffskalans miniminivå innebär våra förslag alltså en höjning med tre månader för grovt olaga tvång och grovt olaga hot. På samma sätt innebär förslagen avseende rån och grov utpressning en höjning med sex månader för de gärningar som ligger på straffskalans miniminivå. Därtill innebär förslagen att straffnivåerna generellt förskjuts i skärpande riktning inom straffskalorna, dvs. även vid gärningar som befinner sig över miniminivån. För dessa brottstyper får ny praxis för straffmätning, och i någon mån påföljdsval (se vidare nedan), utvecklas. Straffmätningen bör ske på ett sådant sätt att det finns ett utrymme för att inom straffskalans ramar ge uttryck för domstolens syn på brottslighetens svårhet i det enskilda fallet. Det innebär att straffvärdebedömningen bör ske på ett differentierat sätt så att den inte i samtliga fall stannar vid straffminimum. Att närmare ange vilken straffnivå inom respektive brottstyp som ska anses motsvara ett

normalfall är däremot knappast möjligt eller lämpligt, utan får överlämnas till rättstillämpningen.

Fler och längre fängelsestraff

För de brottstyper där minimistraffet i dag ligger på ett års fängelse eller däröver, dvs. rån och grov utpressning, bestäms påföljden redan nu i stor utsträckning till fängelse. En höjning av de abstrakta straffvärdena för dessa brottstyper kan alltså i första hand antas påverka fängelsestraffens längd.

Vad gäller grov utpressning får en höjning av minimistraffet för fullbordat brott till två år även den konsekvensen att påföljden för försök inte får sättas under fängelse (23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). På grund av höjningen av maximistraffet till åtta års fängelse blir det vid flerfaldig brottslighet och vid återfall dessutom möjligt att överskrida straffskalan med fyra år (26 kap. 2 andra stycket 3 och 3 §§ brottsbalken).

Vid påföljdsbestämningen för rån kan straffvärdet, i kombination med starka skäl för en icke frihetsberövande påföljd (t.ex. möjligheten att förena en skyddstillsyn med kontraktsvård), i vissa fall möjliggöra andra påföljder än fängelse. Den straffnivåhöjning som blir följden av vårt förslag leder till att detta utrymme blir mindre, vilket kan medföra fler fängelsestraff för denna brottstyp.

Fler och längre fängelsestraff bör också bli följden av en strängare syn på grovt olaga tvång och grovt olaga hot. Om våra förslag genomförs kommer minimistraffen för dessa brottstyper att uppgå till ett år, vilket är det straffvärde som i förarbeten och rättspraxis pekats ut som så högt att det enligt 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken utgör ett skäl att bestämma påföljden till fängelse (se avsnitt 6.4.7). Dessutom anses olaga hot ofta vara ett brott av sådan art att det finns en presumtion för fängelse, och samma bedömning torde gälla för olaga tvång om gärningen innefattar våld eller hot om våld. Eftersom straffvärde och art vägs samman vid påföljdsvalet bör utrymmet att välja en icke frihetsberövande sammantaget bli ännu mindre än i dag.

Även brott av normalgraden träffas av vissa av våra förslag

Olaga tvång, olaga hot och utpressning m.m.

Vid gradindelade brott anses minimistraflet för en allvarligare form av brottet i regel utgöra ett tak för straffmätningen av en mindre allvarlig grad av brottet. Till exempel döms i normalfallet inte till ett och ett halvt års fängelse för utpressning av normalgraden, eftersom det i dag motsvarar minimistraflet för grovt brott (den överlappande delen av straffskalan kan i och för sig användas i vissa situationer, som dock uppstår mer sällan, se vidare avsnitt 6.3.3). Om minimistraflet för en viss grad av ett brott höjs bör detta alltså påverka även straffmätningen av en mindre allvarlig form av brottet, eftersom det tillgängliga utrymmet för straffmätning utvidgas. Särskilt tydligt blir detta för gärningar där det finns omständigheter som gör att de ligger i närheten av att bli bedömda som grova brott. I sådana fall brukar straffvärdet, i vart fall som en utgångspunkt, anses ligga strax under miniminivån för det grövre brottet. Effekten gör sig emellertid även gällande vid straffvärdenivåer längre ned i straffskalan.¹

Detta innebär en något förhöjd straffnivå för normalgraden av olaga tvång, olaga hot och utpressning, eftersom vi föreslår att minimistraflet för grova brott höjs. Därtill föreslår vi att maximistraflet för olaga hot och utpressning höjs, vilket ytterligare bidrar till en ökad spännvidd vid straffmätningen i dessa fall. Den förhöjda straffnivån kan även påverka påföljdsvalet, inte minst vid en sammantagen bedömning som inbegriper brottens artvärde.

Motsvarande resonemang kan inte direkt appliceras på sådana mindre allvarliga gärningar som omfattas av sista stycket i straffbestämmelsen om rån i 8 kap. 5 § brottsbalken. I dessa fall ska nämligen inte dömas för rån utan för de andra brott som gärningen innefattar, t.ex. misshandel i kombination med stöld. I de fall det är fråga om ett råntvång som innefattar ett olaga hot kan dock den straffnivåhöjning som vi har föreslagit för det brottet få betydelse.

¹ SOU 2014:18 Straffskalorna för allvarliga våldsbrott s. 214.

Narkotikaförsäljning

Vårt förslag om att narkotikabrott som avser försäljning, eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas, förenas med ett minimistraff på sex månader innebär en avsevärt förhöjd straffnivå för sådana gärningar (se avsnitt 10.6.2). Det gäller inte minst i de fall det är fråga om sådana mindre mängder narkotika som ofta förekommer i samband med t.ex. gatuförsäljning och som i dag leder till förhållandevis låga straff. Även vid högre nivåer, avseende något större mängder som ryms inom den föreslagna straffskalan, kan en förskjutning i skärpande riktning förutses. Tillsammans med det förhållandet att narkotikabrott är ett brott vars art talar för att påföljden bestäms till fängelse bör såväl antalet fängelsestraff som längden på dessa öka. Det utrymme som i dag finns för att döma till frivårdspåföljder för sådana narkotikabrott bör alltså minska.

Något om konsekvenserna för straffmätningen av andra brottstyper

En annan konsekvens av våra förslag är att straffmätningen för andra brottstyper där hot eller olaga tvång ingår i straffstadgandet också kan påverkas. Således bör t.ex. ett olaga hot som ingår som ett led i övergrepp i rättssak inte bedömas mildare än om det hade bedömts såsom ett självständigt brott. En strängare syn på hot och tvång bör alltså beaktas också vid straffmätningen för vissa andra brott mot frihet och frid, i den mån det utövade hotet eller tvånget inte leder till att det döms i konkurrens med det brott i vilket förfarandet ingår.

13.3.2 Kriminaliseringen avseende exploatering och involvering av unga i brottslig verksamhet bidrar också till en höjd straffnivå

I avsnitt 9.3.3 och 9.3.4 har vi föreslagit att tillämpningsområdet för människoexploateringsbrottet utvidgas till att avse brottslig verksamhet samt att en ny särskild straffbestämmelse införs, främjande av ungdomsbrottslighet. Dessa åtgärder innebär inte bara en nykriminalisering. Därtill kan de innebära en förhöjd straffnivå i de fall en gärning även innefattar ett medverkansansvar enligt redan befintliga

bestämmelser. Avsikten med förslagen är nämligen att det som regel ska kunna dömas i konkurrens i sådana fall, vilket medför en sammantaget strängare reaktion.

Att ange vilka straffnivåer som ska anses motsvara normalfall inom det område som kriminaliseras är svårt och får överlämnas till rättstillämpningen. Avgörande bör vara i vilken utsträckning de aktuella skyddsintressena åsidosatts. Med tanke på straffskalornas utformning med upp till fyra års fängelse (och för grov människoexploatering högst tio år), och det förhållandet att det ofta bör vara så att brottets art talar för fängelse, torde det inte sällan bli aktuellt med fängelse som påföljd.

Härutöver bör framhållas att de nu beskrivna förslagen är ägnade att sätta fokus på förhållanden som talar för att unga personer exploaterats eller på annat sätt involverats, när brottslighet med anknytning till kriminella nätverk utreds och lagförs. Detta är viktigt för att motverka nyrekryteringen till sådana nätverk och därmed bekämpa brottsligheten långsiktigt, liksom för att skydda de unga personer som befinner sig i riskzonen för att utveckla en kriminell livsstil.

13.3.3 Straffskärpningsgrunder som gäller för flera brottstyper

Våra förslag till särskilda straffskärpningsbestämmelser bidrar även de till en höjd straffnivå. Om en tilltalad utnyttjat ett numerärt överläge ska detta ses som försvårande, vilket innebär en höjning av straffvärdet i linje med de redan befintliga punkterna i 29 kap. 2 § brottsbalken (se avsnitt 8.6.3). Om det i stället är fråga om en gärning som träffas av den straffskärpningsbestämmelse som vi föreslagit ska införas genom en ny 2 a § i samma kapitel, vilken knyter an till skjutningar, sprängningar och våldsamma konflikter i den kriminella miljön, blir påslaget högre. De omständigheter som omfattas av tillämpningsområdet ska vara synnerligen försvårande, varvid det ska vara möjligt att överskrida det föreskrivna maximistraffet för den aktuella brottstypen. Det handlar alltså om en kraftig straffskärpning som inte motsvaras av någon befintlig reglering (se avsnitt 8.6.4).

Dessa bestämmelser avses inte bara bli tillämpliga i förhållande till de brottstyper för vilka skärpta straffskalor föreslagits, utan även vid andra brott. De kan alltså bli tillämpliga i förhållande till bl.a. misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, våld och hot mot

tjänsteman samt övergrepp i rättssak, men även annan brottslighet. Ytterst kan bestämmelserna vara av betydelse också vid den helhetsbedömning som ska göras när en domstol avgör om ett livstidsstraff är motiverat. Förslagen innebär således, i de situationer som omfattas av respektive bestämmelse, en generellt tillämplig förhöjd straffnivå i fråga om brott mot liv, hälsa eller trygghet till person. Effekterna kan antas bli dels fler fängelsestraff, dels längre straff för gärningar som redan i dag föranleder fängelse.

13.3.4 Återfall

I avsnitt 11.4.2 har vi föreslagit att straffskärpning p.g.a. att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott ska ske i större utsträckning än i dag. Om den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen dömts för brott eller om brottet utgör återfall i särskilt allvarlig brottslighet ska den tidigare brottsligheten beaktas i skärpande riktning oberoende av om tidigare villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Förslaget har sin grund i att nätverkskriminella inte sällan är mycket brottsaktiva och därmed återfaller i brott. De föreslagna utvidgningen är dock generellt tillämplig och leder till en förhöjd straffnivå genom att vissa återfallssituationer regleras på ett annat sätt än vad som är fallet i dag. Även om det är svårt att ange hur stort genomslag vårt förslag till ändring av 29 kap. 4 § brottsbalken kommer att få, kan det konstateras att fängelsestraffen i många fall kan antas bli längre för dem som vid upprepade tillfällen har dömts för likartad brottslighet eller som återfaller i särskilt allvarlig brottslighet av likartad karaktär.

13.3.5 Förslagen bör ses sammantagna

Vi har i det föregående redogjort för ett antal lagförslag som syftar till att åstadkomma en skärpt syn på brottslighet som förekommer i kriminella nätverk. Hur stor den sammantagna effekten av våra förslag blir är svårt att närmare ange. Ytterst beror effekten på hur bl.a. domstolarna tillämpar lagstiftningen (se avsnitt 13.2).

Vart och ett av våra förslag bör bidra till en strängare straffrättslig reaktion. Det ska dock framhållas att effekterna av förslagen bör ses ur ett helhetsperspektiv, dvs. sammantagna och i samspel med var-

andra. Förslagen är konstruerade så att de många gånger kan tillämpas samtidigt. De bör alltså inte betraktas isolerade utan som olika beståndsdelar som sammantaget kan innebära en kraftigt förstärkt straffrättslig reaktion, med avseende särskilt på sådan brottslighet som är vanligt förekommande i gängmiljö.

Som exempel kan nämnas att den som gör sig skyldig till grovt olaga tvång eller rån ställs inför ett minimistraff som är förhöjt med tre respektive sex månader, men även träffas av en ytterligare straffskärpning om han eller hon har begått brottet tillsammans med andra och därvid utnyttjat sitt numerära överläge. Om det i stället är fråga om en grov utpressning som gått till på ett sådant sätt blir straffet som utgångspunkt ännu mer ingripande och om gärningen dessutom varit ett led i en konflikt där skjutningar och sprängningar förekommer, på sätt som avses i vårt förslag till 29 kap. 2 a § brottsbalken, handlar det om en väsentligt förhöjd straffnivå som kan överstrida den för brottet föreskrivna straffskalan.

Ett ytterligare exempel som bör lyftas fram är att den som i egenkap av medverkande har anstiftat en narkotikaförsäljning utförd av en person under 18 år inte bara riskerar att drabbas av det förhöjda minimistraff på sex månader som vi föreslagit för sådan brottslighet. En sådan gärning kan även komma att bedömas enligt den nya särskilda straffbestämmelsen i 16 kap. 5 a § brottsbalken, med ett högre sammantaget straff som följd.

På dessa och andra sätt knyter våra förslag alltså an till varandra. Till dessa exempel ska slutligen även läggas den skärpta återfallsreglering som vi föreslagit och som är generellt tillämplig. Sammantaget möjliggörs en avsevärt förhöjd straffnivå i de fall som vi föreslår ska omfattas av förslagen.

13.3.6 Straffen skärps också för unga lagöverträdare

Förslagen får genomslag även för unga lagöverträdare men på en lägre nivå

Redogörelsen hittills har främst avsett lagöverträdare över 21 år. Som vi redogjort för i avsnitt 6.4.6 och 6.4.7 särbehandlas lagöverträdare under denna ålder både vid straffmätningen och när det gäller val av påföljd. Detta gäller särskilt åldersgruppen 15–17 år men, än så länge, även 18 till 20-åringar. För sådana unga personer kommer

våra förslag inte i lika stor utsträckning resultera i fler och längre fängelsestraff.

Åldersgruppen 15 till 17 år

Våra förslag bör dock medföra en strängare reaktion även för åldersgruppen 15–17 år framför allt genom att en mer ingripande ungdomspåföljd ibland behöver väljas. För lagöverträdare som är under 18 år vid lagföringen bestäms påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna, ungdomstjänst eller ungdomsvård, eller till böter. Sedan den 1 januari 2021 finns även ungdomsövervakning som påföljd. Beträffande ungdomstjänst och ungdomsvård medför högre konkreta straffnivåer ett något minskat utrymme att välja dessa påföljder framför de strängare påföljderna ungdomsövervakning och slutna ungdomsvård.

Ungdomstjänst som ensam påföljd kan väljas om straffmättningsvärdet, efter s.k. ungdomsreduktion i enlighet med 29 kap. 7 § brottsbalken, inte överstiger sex månader (se NJA 2007 s. 636). Det motsvarar ett straffvärde för en vuxen person på mellan ett och ett halvt och två och ett halvt års fängelse (beroende på om den unge är 15, 16 eller 17 år). Redan nu är alltså ungdomstjänst i de flesta fall utesluten som påföljd vid mycket allvarlig brottslighet. Höjda straffnivåer för grov utpressning, men även för grovt olaga tvång, grovt olaga hot, rån och genom våra förslag till särskilda straffskärpningsbestämmelser, kan komma att utesluta tillämpningen av ungdomstjänst i fler fall än i dag. Var den närmare gränsen går beror på den tilltalades ålder. I de fall påföljden alltjämt är aktuell att tillämpa kan konsekvenserna av våra förslag i stället bestå i ett större antal timmar ungdomstjänst. Så bör kunna bli fallet vid sådana narkotikabrott som omfattas av vårt förslag avseende ett särskilt minimistraff om sex månader, i vart fall när det är fråga om gärningar i straffskalans nedre del.

Kombinationen av ungdomsvård och ungdomstjänst kan användas vid högre straffmättningsvärden än enbart ungdomstjänst (se NJA 2009 s. 121). Det maximala antalet timmar ungdomstjänst bör i dessa fall vanligtvis kunna användas om det alternativa fängelsestraffet hade varit elva månaders fängelse. Ett så högt straffmättningsvärde för en 15-åring svarar mot cirka fyra år och sex månaders fängelse

för en vuxen, eller om det är fråga om en 17-åring, ett fängelsestraff för en vuxen om två år och nio månader. Även om det är möjligt att utnyttja denna kombination som påföljd vid allvarligare brottslighet än vad som är fallet för ungdomstjänst, kan det alltså inte uteslutas att våra förslag till högre straffnivåer kommer att göra att påföljds-kombinationen utesluts i fler fall än i dag.

Beträffande ungdomsvård som ensam påföljd torde tillämpningsområdet i vart fall inte vara vidare än för kombinationen av ungdomsvård och ungdomstjänst, och därför kommer höjda straffnivåer påverka även möjligheten att välja ungdomsvård som påföljd.

Om ungdomsvård eller ungdomstjänst i något utökad utsträckning inte kommer kunna väljas som påföljd för lagöverträdare i åldern 15–17 år kommer detta troligtvis leda till att fler unga döms till antingen ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård, beroende på straffmättningsvärdet i det enskilda fallet.

Ungdomsövervakning bör som utgångspunkt kunna väljas när det är fråga om brottslighet med ett straffmättningsvärde efter ungdomsreduktion som överstiger sex månader men inte ett år.² I de fall straffmättningsvärdet motsvarar fängelse i ett år eller däröver talar detta ensamt för en frihetsberövande påföljd. Med de reduktioner som normalt görs för låg ålder måste, för att straffvärdet ensamt ska leda till att det finns synnerliga skäl för fängelse enligt 30 kap. 5 § brottsbalken, detta som utgångspunkt för en 15-åring motsvara fängelse i fem år eller däröver för en vuxen, för en 16-åring fängelse i fyra år eller däröver och för en 17-åring fängelse i tre år eller däröver. I detta sammanhang framstår våra förslag om höjda straff för grov utpressning och införandet av en ny 29 kap. 2 a § i brottsbalken som de åtgärder som kan få störst påverkan för påföljdsfrågan.

Slutligen kan det nämnas att det även för sluten ungdomsvård finns fall där påföljden inte längre kan tillämpas och straffet i stället måste bli fängelse. Även sådana, i och för sig ovanliga situationer, kan i någon mån påverkas av våra förslag.

² Prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning s. 42.

Åldersgruppen 18 till 20 år

Även för lagöverträdare som fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för lagföringen kan det i vissa fall bli aktuellt att döma till någon av de särskilda ungdomspåföljderna. Den som är över 18 år får dock dömas till ungdomstjänst eller ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl (32 kap. 2 § andra stycket och 3 a § första stycket brottsbalken). I praktiken är utrymmet att döma någon till ungdomsvård även litet i dessa fall. För denna ålderskategori kommer våra förslag alltså främst att påverka valet mellan en icke-frihetsberövande påföljd, såsom villkorlig dom och skyddstillsyn, eller fängelse.

Också för dem som är över 18 år är det primärt brottslighet med ett straffmättningsvärde på ett år och uppåt som kan leda till att annan påföljd än fängelse är utesluten. Med hänsyn till ungdomsreduktion måste, för att straffvärdet ensamt ska leda till att det finns skäl för fängelse, detta som utgångspunkt för en 18-åring motsvara fängelse i två år eller däröver för en vuxen, för en 19-åring fängelse i ett år och sex månader eller däröver och, slutligen, för en 20-åring fängelse i ett år och tre månader eller däröver. Således kan påföljdsvalet påverkas av de straffskärpningar som vi redovisat i det föregående och därvid så att säga slå över till fängelse. I vilken utsträckning så kan bli fallet beror dock på vilken brottstyp det är fråga om, om någon särskild straffskärpningsbestämmelse är tillämplig samt på den tilltalades ålder vid gärningstillfället. I denna ålderskategori spelar emellertid brottslighetens art och tidigare brottslighet en något större roll för påföljdsvalet. Eftersom de av oss föreslagna straffnivåhöjningarna i stor utsträckning träffar sådana gärningar bestående i våld och hot vars art talar för fängelse, kan fängelse bli aktuellt redan vid straffmättningsvärden under ett år. Detsamma gäller för sådana narkotikabrott som avser försäljning, eller annan befattningsmedel med narkotika som är avsedd att säljas, vilka vi föreslår ska ha ett minimistraff på sex månaders fängelse.

Avslutningsvis bör följande framhållas. Om regeringens förslag avseende avskaffad ungdomsreduktion genomförs kommer våra förslag att få fullt genomslag för ålderskategorin 18 till 20 år vid brott för vilka det är föreskrivet fängelse i lägst ett år. I detta förslag ligger även att det inte ska krävas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i den åldersgruppen till fängelse och att samma straff ska kunna

dömas ut som för äldre lagöverträdare, bl.a. fängelse på livstid (se avsnitt 4.3.1).

13.4 Tvångsmedel, andra processuella bestämmelser samt vissa övriga följder

13.4.1 Bakgrund

Som vi redogjort för i avsnitt 6.3.4 finns det en mängd bestämmelser som för sin tillämpning knyter an till vilket straff som är föreskrivet för ett brott. I bl.a. straffprocessuella sammanhang är det vanligt att samhällets inskridande med tvångsmedel förutsätter att den enskilde gjort sig skyldig till eller misstänks för ett brott av en viss dignitet. Detta uttrycks ofta genom angivande av s.k. strafftrösklar. Sådana trösklar kan vara utformade på olika sätt, t.ex. att fängelse kan följa på ett brott, att fängelse i ett år eller däröver ska vara föreskrivet för brottet, eller att det för brottet inte ska vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två, alternativt fyra, år.

Strafftrösklar återfinns bl.a. i rättegångsbalkens bestämmelser om personella och andra tvångsmedel. Ett centralt exempel är bestämmelserna om häktning, som har behandlats närmare i kap. 12. Andra tvångsmedel som kan tillgripas mot den enskilde under brottsutredningen är husrannsakan, beslag, kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt olika former av avlyssning eller övervakning av kommunikation, både via handlingar och på elektronisk väg. För vissa tvångsmedel krävs endast att fängelse ska kunna följa på brottet. Så är fallet för husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 1, 11 och 12 §§ rättegångsbalken). För vissa andra tvångsmedel uppställs samma förutsättningar som för häktning, dvs. att fängelse i ett år eller däröver ska vara föreskrivet för brottet. Det gäller bl.a. husrannsakan i vissa lokaler (28 kap. 3 § andra stycket) och beslag av försändelser hos post eller telebefordringsföretag (27 kap. 3 §). Tillämpningen av sådana bestämmelser påverkas inte av våra lagförslag om skärpta straffskalor, eftersom samtliga brottstyper för vilka vi föreslår ändringar redan har ett års fängelse i straffskalan. Att dessa tvångsmedel blir tillämpliga vid misstankar om människoexploatering i brottslig verksamhet och främjande av ungdomsbrottslighet följer av de straffskalor som vi föreslagit ska gälla för dessa brott (se avsnitt 9.3.3 och 9.3.4).

För tvångsmedlen hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning krävs däremot misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år, eller andra brott, om straffvärdet kan antas överstiga fängelse i två år (27 kap. 18 och 20 a §§). Liknande bestämmelser gäller enligt lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Enstaka beslagsbestämmelser påverkas också av våra förslag. Även på andra områden har våra förslag om nya straffskalor relevans, bl.a. för preskriptionsfrågor och vissa fall av särskild rättsverkan. Nedan följer en översiktlig genomgång av sådana effekter av våra lagförslag.

13.4.2 Tvångsmedel m.m.

Häktning

Vårt förslag om ett höjt minimistraff på två år för grov utpressning medför att brottstypen omfattas av den nuvarande häktningspresumtionen i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. I och med förslaget om att sänka denna strafftröskel till fängelse i ett år och sex månader (se avsnitt 12.4.2) träffas även grov misshandel. Tillsammans med förslaget om ett höjt minimistraff för rån blir följden att även denna brottstyp omfattas. De ordinära bestämmelserna om häktning i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, vars tillämpning förutsätter misstanke om ett brott där fängelse i ett år ingår i straffskalan, påverkas däremot inte av våra förslag om straffskärpningar.

Beslag

Som indikerats ovan påverkas bestämmelserna om beslag i huvudsak inte av våra förslag om straffskärpningar. Det kan dock nämnas att vissa skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, får tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående vid en förundersökning om (bl.a.) brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (27 kap. 2 § andra stycket 1 rättegångsbalken). Bestämmelsen blir således tillämplig i förhållande till grov utpressning om vårt förslag om ett höjt minimistraff för den brottstypen genomförs.

I sammanhanget ska nämnas att detta s.k. närståendeförbud har behandlats i SOU 2017:100 Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, som fortfarande bereds inom Regeringskansliet.

Hemliga tvångsmedel m.m.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och *hemlig kameraövervakning* får användas vid förundersökning om (bl.a.) brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (27 kap. 18 § andra stycket 1 och 20 a § andra stycket 1 rättegångsbalken). Bestämmelserna blir således tillämpliga i förhållande till grov utpressning om vårt förslag om ett höjt minimistraff för den brottstypen genomförs. Tvångsmedlen får också användas i förhållande till andra brottstyper om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (se andra styckena fjärde punkterna i lagrummen). Här knyter bestämmelserna alltså inte direkt an till det föreskrivna maximistraffet för en viss brottstyp, utan möjliggör även tvångsmedelsanvändning om det förutsedda straffvärdet ligger på en viss nivå. Med nya minimistraff för grovt olaga tvång och grovt olaga hot kan något fler gärningar antas ha ett straffvärde på över två års fängelse. Därmed möjliggörs användningen av dessa tvångsmedel i fler fall än i dag. Även våra förslag om särskilda straffskärpningsbestämmelser i avsnitt 8.6.3 och 8.6.4 bör kunna få sådan verkan i enskilda ärenden, framför allt i sistnämnda fall som ska medföra en kraftigare höjning av straffvärdet. Motsvarande följer uppstår också i förhållande till *hemlig dataavläsning* (4 § 1 och 4 lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning).

Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning avseende brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, men även om det är fråga om bl.a. grov utpressning och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år (27 kap. 20 d § andra stycket 4 i rättegångsbalken). Med beaktande av vårt förslag om en skärpt straffskala för denna brottstyp kan så bli fallet något oftare än i dag.

När det gäller förslaget om ett minimistraff på sex månaders fängelse för narkotikaförsäljning ska det nämnas att *hemlig övervakning av elektronisk kommunikation* får användas vid en förunder-

sökning om (bl.a.) brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader (27 kap. 19 § andra stycket 1 rättegångsbalken). Detta tvångsmedel blir således tillämpligt vid miss-tankar som omfattar försäljning av narkotika, eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas.

Så kallad *överskottsinformation* som framkommit vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning får redan i dagsläget användas för att utreda de brott för vilka vi föreslagit straffskärpningar (27 kap. 23 a § första stycket rättegångsbalken). Om sådan information framkommit vid hemlig rumsavlyssning kan förslagen i viss mån medföra ett större utrymme än i dag att använda denna, bl.a. med hänsyn till höjningen av maximistraffet för utpressning till tre års fängelse (se andra stycket i samma lagrum). I samtliga nu nämnda fall blir användningen av överskottsinformation möjlig för att utreda brott som träffas av den nykriminalisering avseende främjande av ungdomsbrottslighet och människoexploatering som vi föreslagit.

Slutligen kan något sägas om de brottsbekämpande myndigheternas *underrättelseverksamhet*. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får i sin underrättelseverksamhet i hemlighet inhämta vissa uppgifter från den som enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. Uppgifterna får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som (bl.a.) innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (2 § första stycket 1 lagen [2012:278] om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet). Detta innebär att bestämmelserna blir tillämpliga i förhållande till grov utpressning om vårt förslag avseende den brottstypen genomförs.

13.4.3 Något om andra processuella bestämmelser i rättegångsbalken

Vårt förslag om en höjning av minimistraffet avseende narkotikaförsäljning, eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas, från allmänt fängelseminimum till sex månaders fängelse kan

även påverka rätten att få en *offentlig försvarare* förordnad. En sådan försvarare ska nämligen på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader (21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken), vilket blir fallet för sådana gärningar som omfattas av vårt förslag om det genomförs. Dessutom kan möjligheten att *lägga ned en förundersökning* avseende brott vars straffvärde inte kan antas överstiga fängelse i tre månader uteslutas för sådana gärningar som omfattas av detta förslag (23 kap. 4 a § rättegångsbalken).

13.4.4 Preskription

Av 35 kap. 1 § brottsbalken framgår att påföljd inte får ådömas om den misstänkte inte har häktats eller fått del av åtal inom viss tid från brottet (åtalspreskription). Preskriptionstiden är bestämd till olika antal år utifrån det straff som högst kan följa på brottet och bestämmelsen avspeglar en grundläggande princip om ett samband mellan brottets svårhet och preskriptionstidens längd. För vissa allvarligare brott som räknas upp i 2 § i samma kapitel gäller inte bestämmelserna. Så är fallet för bl.a. mord, dråp samt vissa fall av våldtäkt.

Bestämmelserna om åtalspreskription kompletteras av bestämmelser om absolut preskription i 35 kap. 6 § brottsbalken. Dessa innebär att det sedan en viss tid förflutit från gärningen inte får dömas till påföljd för brottet även om preskriptionsavbrott har skett enligt 1 § i samma kapitel.

En annan form av preskription är påföljdspreskription, som regleras i 35 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken. Denna form av preskription innebär att ett fängelsestraff bortfaller om det inte börjar verkställas inom viss tid sedan domen vunnit laga kraft. Preskriptionstiden bestäms i dessa fall utifrån längden på det fängelsestraff som dömts ut.

Tillämpningen av bestämmelserna om preskription påverkas överlag inte så mycket av våra förslag eftersom de utgår från straffmaximum (åtalspreskription och absolut preskription) eller fängelsestraffets längd (påföljdspreskription). Vad gäller olaga hot innebär vårt förslag om ett höjt maximistraff till två års fängelse dock att tiden för åtalspreskription förlängs från två till fem år. För utpressning blir följden av ett maximistraff på tre års fängelse att pre-

skriptionstiden förlängs från fem till tio år (35 kap. 1 § brottsbalken). För den senare brottstypen förlängs även tiden för absolut preskription från 15 till 30 år (35 kap. 6 § brottsbalken). När det gäller påföljdspreskription innebär vårt förslag avseende olaga hot att preskriptionstiden kan bli tio i stället för fem år om ett fängelsestraff överstigande ett år har dömts ut i det enskilda fallet (35 kap. 8 § brottsbalken). Även den särskilda straffskärpningsbestämmelse som föreslagits i avsnitt 8.4.6 kan innebära att tiden för påföljds-preskription förlängs, eftersom det i dessa fall ska vara möjligt att överskrida brottets straffmaximum.

I sammanhanget bör Utredningen om en översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription (Ju 2020:19) nämnas, vilken ska redovisa sitt uppdrag strax efter oss.

13.4.5 Vissa övriga följder

Straffverkställighet

De grundläggande bestämmelserna om verkställighet av fängelsestraff finns i 26 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken. I fängelselagen (2010:610) finns övergripande bestämmelser om verkställighet av fängelsestraff i anstalt. De olika åtgärder som vidtas och de beslut som fattas under verkställigheten beror endast i liten utsträckning på längden av det utdömda fängelsestraffet. Av 1 kap. 7 § följer dock att det för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga beträffande placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslussningsåtgärder, om det inte är uppenbart obehövligt. Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år. Våra förslag till straffskärpningar bör medföra att sådana villkor kan komma att meddelas något oftare, bl.a. med hänsyn till det höjda minimistraffet för grov utpressning.

När det gäller påföljden för narkotikabrott kan det inte uteslutas att vårt förslag om ett minimistraff på sex månaders fängelse för olovlig försäljning och för befattning med narkotika som är avsedd att säljas i någon mån kan minska användningen av s.k. fotboja enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning genom elektronisk kontroll. En förutsättning för att verkställighet med fotboja ska kunna ske är nämligen att det aktuella fängelsestraffet inte överstiger sex

månader (1 §), vilket blir fallet för sådana gärningar som omfattas av förslaget och som befinner sig högre i straffskalan än på miniminivå.

Särskild rättsverkan

Begreppet särskild rättsverkan har ingen närmare definition i någon lagregel. Det gemensamma för de företeelser som anses utgöra särskild rättsverkan är att de är rättsligt reglerade följder av brott. Som exempel kan nämnas förverkande av brottsverktyg och utbyte av brott enligt 36 kap. brottsbalken samt återkallelse av körkort enligt körkortslagen (1998:488). Även åläggande av skyldighet för den som döms för brott att ersätta staten för kostnaden för blodprovstagning och blodundersökning som har gjorts för utredning av brottet (31 kap. 1 § rättegångsbalken) och skyldighet att erlägga avgift till brottsofferfonden enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond torde utgöra särskild rättsverkan av brott.

Dessa former av särskild rättsverkan påverkas i huvudsak inte av våra förslag till straffskärpningar. Som nämnts i avsnitt 4.3.6 är reglerna avseende förverkande för närvarande föremål för översyn i en utredning.

Något kan sägas om *utvisning p.g.a. brott* enligt de nuvarande bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716). En första förutsättning för att utvisning ska kunna ske är att det brott som en utlänning döms för ska kunna leda till fängelse. Vidare krävs det att utlänningen dömts till en svårare påföljd än böter och att det föreligger antingen en risk för återfall eller att brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar i landet (8 a kap. 1 §). När det gäller den senare grunden för utvisning kopplas brottets allvar till dess straffvärde. Som en allmän riktlinje anges i förarbetena att brottet bör ha ett straffvärde om fängelse i minst ett år för att utvisning ska få ske oberoende av återfallsrisk.³ Med hänsyn till våra förslag avseende strängare straffskalor för grovt olaga tvång och grovt olaga hot, men även förslagen till särskilda straffskärpningsbestämmelser, bör frågan om utvisning kunna aktualiseras i något fler fall än i dag. Framhållas ska dock att ytterligare förutsättningar måste prövas för att utvisning ska kunna ske, bl.a. avseende utlän-

³ Prop. 1993/94:159 Utvisning på grund av brott s. 13.

ningens anknytning till det svenska samhället. Till detta kommer att särskilda bestämmelser gäller för utvisning av bl.a. flyktingar som behöver en fristad i Sverige, personer med permanent uppehållstillstånd samt EES-medborgare och medborgare i andra nordiska länder.

Avslutningsvis kan det konstateras att även bestämmelserna om utvisning p.g.a. brott varit föremål för en översyn som pågått samtidigt som vårt arbete. Strax innan förevarande betänkande färdigställdes överlämnades lagförslag på området till regeringen, bl.a. bestående i att utvisning ska kunna aktualiseras redan p.g.a. att ett brott har ett straffvärde som uppgår till fängelse i minst sex månader.⁴

Personuppgiftsbehandling

Också bestämmelser om personuppgiftsbehandling i brottsbekämpande verksamhet kan vara knutna till vilket straff som är föreskrivet för ett brott. Ett exempel är Polismyndighetens möjlighet att behandla personuppgifter genom att göra dem gemensamt tillgängliga enligt bestämmelser i polisdatalagen (2010:361). Bland annat får personuppgifter som behövs för övervakningen av en person under vissa förutsättningar göras gemensamt tillgängliga om det kan antas att personen kan komma att begå brott med två års fängelse i straffskalan, vilket kan bli aktuellt med hänsyn till vårt förslag om ett höjt minimistraff för grov utpressning. Ett annat exempel som också har bäring på straffskalan för grov utpressning är gallringsbestämmelserna i lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. Enligt denna ska personuppgifter som har samband med misstankar om brott för vilka är föreskrivet minst två års fängelse gallras efter fem år, i stället för efter tre år som är den generella gallringsfristen (21 §).

⁴ SOU 2021:61 Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk.

14 Konsekvensanalys

14.1 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.

Enligt våra direktiv ska viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Detta har vi beskrivit löpande i de avsnitt som behandlar våra förslag och tas inte upp i detta kapitel.

I det följande beskriver vi de ekonomiska konsekvenser som våra förslag kan tänkas innebära för staten. Därefter behandlar vi de övriga konsekvenser som ska redovisas enligt 15 a § kommittéförordningen.

14.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för staten. De ökade kostnaderna kommer främst att belasta Kriminalvården. Kostnaderna kan beräknas till sammanlagt knappt 600 miljoner kronor per år. Förslagen förväntas inte innebära större kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller domstolarna än vad som ryms inom befintliga anslag.

De föreslagna förändringarna 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 anstalts- och häktesplatser.

14.2.1 Inledning

Vi lämnar i detta betänkande förslag om straffskärpningar för flera av de brott som kan anses typiska för kriminella nätverk. Vidare föreslår vi en utvidgning av människoexploateringsbrottet samt att ett nytt brott ska införas, främjande av ungdomsbrottslighet. Vi föreslår också att det för brottet grov allmänfarlig ödeläggelse (som också föreslås få denna brottsbeteckning) ska införas kvalifikationsgrunder, att en straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken ska utvidgas samt att en ny straffskärpningsregel ska införas i samma kapitel tillsammans med ny bestämmelse i 26 kap. brottsbalken.

Härutöver föreslår vi att en särskild straffskala införs för narkotikabrott som avser försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas. Vi lämnar vidare förslag om att försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden respektive försök och förberedelse till ringa narkotikabrott ska kriminaliseras beträffande innehav och annan befattning av narkotika

avsedd för eget bruk (utom just bruk av narkotika). Vi föreslår också att presumptionsregeln för häktning i 24 kap. 1 § andra stycken rättegångsbalken ska gälla för brott som har ett minimistraff om ett år och sex månaders fängelse. Slutligen föreslår vi att straffen vid återfall i brott ska skärpas ytterligare.

Förslagen omfattar endast i begränsad utsträckning förslag om nykriminalisering. Våra förslag kan därför endast i viss mån antas leda till fler lagföringar för brott. Förslagen kommer dock att leda till längre strafftider och det kommer i sin tur att medföra ökade kostnader för Kriminalvården. Förslagen kan även leda till förändrade prioriteringar hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, vilket kan leda till fler lagföringar och därmed fler utdömda straff. Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning fängelsepåföljderna kommer att öka i längd eller omfattning och i vilken utsträckning kostnaderna kommer att öka. De sammanlagda strafftiderna beror inte bara på hur myndigheterna prioriterar och på hur domstolarna tillämpar de föreslagna bestämmelserna utan också på antalet brott som begås och hur stor andel av dessa brott som klaras upp och kan lagföras. Strafftidernas längd beror också på brottslighetens struktur. Om det blir fler eller färre brott inom samma kategori som är relativt sett grövre eller farligare än tidigare kommer det att påverka kostnaderna även om inte våra förslag skulle genomföras. Trots dessa svårigheter kommer vi nedan att redogöra för vår uppskattning av den merkostnad som kommer att uppstå om våra förslag genomförs.

För att göra en uppskattning av hur mycket strafftiderna sammanlagt kommer att öka har vi valt att räkna med att ett visst antal domar med fängelse som påföljd kommer att meddelas per år avseende relevanta brottstyper och att våra förslag kommer att medföra en viss ökning av fängelsestraffens längd i dessa fall. Som framgår i det följande kan det inte bli fråga om annat än grova uppskattningar, särskilt när det gäller vilken ökning per fängelsestraff som det finns anledning att räkna med. Kostnadsberäkningen bygger på uppgifter från Kriminalvården om uppskattade kostnader för verkställighet. Vi bedömer att våra förslag tidigast kan träda i kraft den 1 juli 2023. Hela den kostnadsökning vi redovisar kommer dock inte att uppstå omedelbart, utan den kommer att inträda successivt. Såvitt avser verkställighet av kortare fängelsestraff torde de förlängda strafftiderna börja få effekt året efter ikraftträdandet. När det gäller brottstyper som redan i dag innebär fleråriga fängelsestraff kommer effekterna av

våra förslag att uppstå först några år efter i kraftträdandedatum. Detsamma torde gälla förslaget om straffskärpning vid återfall i brott i de fall fängelsestraffen uppgår till ett år eller därutöver.

14.2.2 Kostnader för Kriminalvården

Inledning

Detta avsnitt berör de kostnadsökningar som våra förslag innebär för Kriminalvårdens räkning. Avsnittet är disponerat på så sätt att först gås förslagen som avser straffskärpningar igenom. Därefter följer kostnadsbedömningar avseende de övriga förslagen. Slutligen finns en sammanställning av det ökade antalet fängelseår som vi bedömer blir följden av våra förslag samt de belopp som kostnadsökningarna avser.

Utgångspunkter för våra beräkningar avseende förslag om straffskärpningar

Kriminalstatistiken

Våra förslag om skärpta straff påverkar främst Kriminalvården genom att de strafftider som döms ut för de aktuella brotten kan förväntas öka. För att beräkna hur mycket strafftiderna kan komma att öka har vi utgått från den kriminalstatistik som tillhandahålls av Brå. Vi har genom att utgå från kriminalstatistiken uppskattat att ett visst antal fängelsedomar kommer att meddelas varje år och vi har sedan multiplicerat antalet fängelsedomar med en uppskattad straffnivåhöjning per dom. När det gäller antalet domar har utgångspunkten för uppskattningen varit den offentliga kriminalstatistiken för de *tre senaste åren*.

För att beräkna hur många domar som kommer att meddelas varje år om våra förslag genomförs är utgångspunkten antal fängelsedomar där de brott som är aktuella för straffskärpning är huvudbrottet. Det är för dessa domar som en förändrad straffskala kommer att få störst betydelse för strafflängden, eftersom det brottets straffvärde har störst betydelse vid straffmätningen.

Redovisningen av domar med fängelse som påföljd i kriminalstatistiken görs enligt huvudbrottsprincipen. I denna statistik kan

det i och för sig förekomma att ett visst brott angetts som huvudbrott, trots att det finns ett annat brott i samma dom med en lika sträng straffskala. Vilket av dessa två brott som blir huvudbrott i statistiken avgörs slumpmässigt, medan domstolen vid beräkning av ett gemensamt straffvärde tar sin utgångspunkt i straffvärdet för det brott som i det enskilda fallet är allvarligast. Det betyder att det kan finnas domar där brott som omfattas av våra förslag i realiteten utgör huvudbrott som inte redovisas som sådant i statistiken och vice versa. Detta utgör en osäkerhetsfaktor vid beräkningarna.

Eftersom våra förslag till stor del innebär skärpta straffnivåer kan det vidare inte uteslutas att förslagen kommer att leda till såväl fler lagföringar som fler domar där de aktuella brotten utgör huvudbrott framöver. Det beror bl.a. på att polis och åklagare kan komma att förändra sina prioriteringar efter en straffskärpning så att större insatser läggs på att lagföra sådana brott. Det kan därför antas att fler personer kommer att lagföras för de aktuella brotten och att brotten därför i större utsträckning kommer att utgöra huvudbrott i statistiken framöver (se även avsnitt 13.3 om att denna effekt kan förväntas ske).

Våra förslag kommer också att leda till att utrymmet att välja icke frihetsberövande påföljder minskar något och att fler fängelsedomar därför kan komma att meddelas som en följd av att straffskalorna för brotten förändras. Hur mycket förslagen kommer att påverka antalet frivårdspåföljder är dock svårt att förutse utifrån tillgänglig statistik.

Det finns alltså vissa omständigheter som talar för att lagföringarna kan komma att öka i statistiken om våra förslag genomförs, jämfört med det antal som framgår av statistiken för närvarande. Eftersom våra beräkningar av kostnaderna med nödvändighet grundas på uppskattningar och då det redan finns en relativt stor osäkerhet, som utvecklats ovan, i den statistik som finns tillgänglig är det inte meningsfullt att närmare försöka uppskatta antalet tillkommande lagföringar. Vi har därför valt att använda ett genomsnitt av de senaste årens kriminalstatistik för fängelsedomar där de aktuella brotten har utgjort huvudbrott som utgångspunkt för våra beräkningar trots att uppskattningen kan förmodas vara i underkant av den faktiska kostnadsökningen.

Slopad ungdomsreduktion

Den 22 juli 2021 lämnade regeringen i en lagrådsremiss förslag om bl.a. slopad straffreduktion för personer i åldersspannet 18–20 år under förutsättning att det för brottet är föreskrivet fängelse i lägst ett år eller mer. Det ska inte heller krävas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i den åldersgruppen till fängelse (mer om förslaget se avsnitt 4.3.1 och 6.4.6). Förslaget skulle alltså innebära att ungdomar i denna ålderskategori, som i dag döms till annan påföljd än fängelse, i större utsträckning än i dag skulle dömas till fängelse. Antalet fängelsedomar kan således förväntas öka till följd av förslaget. Vi har anledning utgå ifrån att kostnaderna för förslaget övervägs och redovisas inom ramen för det lagstiftningsärende i vilket det bereds. Därför tar vi inte hänsyn till detta förslag i våra kostnadsberäkningar.

Straffnivåhöjning per dom i våra beräkningar

När det gäller hur stor ökning per fängelsedom man bör räkna med har vi valt att utgå från samma höjning av strafflängden som vi föreslår för minimistraflet för aktuell brottstyp. Denna utgångspunkt är en förenkling som inte fullt ut speglar vår uppfattning om hur straffnivåerna kommer att höjas i realiteten. I praktiken kan en dom avse ett stort antal brott av samma brottstyp. Även med beaktande av aspirationsprincipen får en höjning av minimistraflet i så fall betydligt större genomslag än om det har handlat om en gärning. Detta torde främst ha betydelse vid försäljning av narkotika där en person kan dömas för ett stort antal överlåtelse.

Det bör också påpekas att de ökningarna som nämns i detta avsnitt endast är en grund för beräkningarna i denna konsekvensanalys och inte bör ses som en rekommendation av hur den förändrade straffskalan ska tillämpas i enskilda fall. Givetvis kommer inte straffnivåerna storleksmässigt att påverkas på samma sätt för alla gärningar.

I ett fall (grov utpressning) har vi – förutom höjning av straffminimum – även föreslagit en höjning av straffmaximum. Vid beräkningen har vi dock utgått ifrån att straffet inte kommer att höjas mer än sex månader (dvs. höjningen av straffminimum).

Vi har även föreslagit höjning av straffmaximum för två brott av normalgraden; olaga hot och utpressning. Vad gäller brott av normalgraden bör skärpningen av straffskalan påverka mer högre upp i

straffskalan än i dess botten och det förekommer också fler brott av relativt lindrig beskaffenhet än mer allvarliga gärningar. När det gäller brott av normalgraden har vi därför uppskattat ökningen till cirka två månader per fängelsedom.¹

I ett fall (olaga tvång) har vi endast föreslagit ändring av straffminimum för det grova brottet. Det kan dock antas att straffmätningen för brottet av normalgraden kan komma att påverkas av detta, även om straffmaximum är detsamma som tidigare.

Kostnaderna för den ökade strafflängden

Kostnaden för de ökade strafflängderna beror på vilka kostnader inom Kriminalvården som följer med den ökade längden på fängelsestraffen. Två tredjedelar av den beräknade förhöjda strafftiden ska avtjänas. Eftersom våra förslag i första hand rör fängelsestraff på över sex månader finns det inte anledning att beakta möjligheten till verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja).

Kriminalvården har uppgett att den genomsnittliga vårddygnskostnaden för en intagen i anstalt är 3 400 kronor per dygn (ett vägt medel av kostnaden de senaste tre åren). Vid beräkning av kostnaderna av våra förslag har fördelningen av intagna mellan de tre olika säkerhetsklasserna (utifrån den fördelning som gällt för intagna 2020) gjorts enligt följande: 32 procent i klass 1, 49 procent i klass 2 och 19 procent i klass 3. Det är flera olika riskfaktorer som ska vägas samman när val av anstaltsklass görs. En av dessa är karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet. Denna och övriga faktorer som ska beaktas regleras i 2 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1, som hänvisar till 10 § fängelseförordningen (2010:2010), vilken i sin tur refererar till 2 kap. 1 § fängelselagen (2010:610). Där pekas även ut strafftidens längd och förhållandet att den intagne är medlem i eller har koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet. I de fall det rör sig om grövre brott med långa strafftider, och särskilt när dem dömda har nätverkskopplingar, får det alltså en effekt på riskbedömningen och således valet av placering. Det är emellertid mycket svårt att uppskatta hur stor andel av de som

¹ Se SOU 2014:7 Skärpta straff för vapenbrott s. 81.

döms till fängelse till följd av våra förslag som skulle placeras i slutan stalt. Kostnadsberäkningen angående anstaltsplacering utgår således från hur fördelningen såg ut 2020 för samtliga intagna.

Vi har beräknat kostnaden av våra förslag utifrån att villkorlig frigivning sker efter att två tredjedelar av straffet har avtjänats. Från och med den 1 maj 2021 krävs det emellertid inte längre synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning med anledning av den intagnes misskötsamhet i anstalt, utan det krävs endast att det föreligger särskilda skäl för detta. Det är inte möjligt att uppskatta i hur många fall detta skulle kunna aktualiseras när det gäller våra förslag. Det bör dock noteras att det är en tillkommande osäkerhetsfaktor i våra beräkningar.

Slutligen ska nämnas att Kriminalvården även har kostnader för tiden efter villkorlig frigivning. Den som villkorligt frigivits kan ställas under övervakning, om det anses påkallat. Övervakningen har dels en hjälp- och stödfunktion, dels en kontrollfunktion, och det är utifrån detta som prövningen av övervakningsbehovet ska ske. Det utdömda fängelsestraffets längd har alltså ingen avgörande betydelse för bedömningen, men generellt anses övervakning motiverad från en kontrollsynpunkt för personer dömda till längre fängelsestraff. Om fängelsestraffets längd för vissa brott ökar, kan detta få den effekten att något fler personer därmed ställs under övervakning jämfört med tidigare. Eftersom dessa effekter är mycket svåra att uppskatta har vi inte tagit med några ökade kostnader för övervakning i våra beräkningar. Det kan dock nämnas att uppskattningsvis medför varje extra klient inom frivården en tillkommande kostnad om cirka 10 000 kronor per månad.

Vår beräkning av ökningen av antalet fängelseår

För *grovt olaga tvång* uppgick antalet fängelsedomar för brottet under 2018–2020 i genomsnitt till cirka sex per år, varför vi utgår från detta antal domar i våra beräkningar. En höjning av minimi straffet med tre månader ger då en ökning av strafftiderna med ett och ett halvt år per år.

När det gäller *olaga tvång av normalgraden* föreslås inte någon straffhöjning och det meddelades endast fyra domar per år i snitt under 2018–2020. Eftersom det rör sig om ett mycket litet antal

fängelsedomar för brottet bedömer vi att den föreslagna straffhöjningen för det grova brottet endast kan antas ha en marginell inverkan på antalet fängelsedomar för normalgradsbrottet. Det finns därför inte skäl att ta med den straffvärdehöjande effekten på normalgradsbrottet i kostnadsberäkningen.

För *olaga hot av normalgraden* uppgick antalet fängelsedomar för brottet under 2018–2020 till i genomsnitt cirka 62 per år. En straffhöjning med två månader ger då en ökning av strafftiderna med cirka 10 år per år.

När det gäller *grovt olaga hot* uppgick antalet fängelsedomar i genomsnitt till 80 per år. En höjning av minimistraffet med tre månader ger då en ökning av strafftiderna med 20 år per år.

För *rån* meddelades i genomsnitt 423 fängelsedomar per år. En höjning av minimistraffet med sex månader ger då en ökning av strafftiderna med cirka 212 år per år. I sammanhanget bör anmärkas att något förslag om straffskärpning inte har lämnats när det gäller *grovt rån* och vi bedömer inte heller att straffvärdemätningen för detta brott kommer att påverkas av förslaget avseende normalgradsbrottet.

För *utpressning* uppgick antalet fängelsedomar under perioden till i genomsnitt cirka 16 per år. En straffhöjning med två månader ger då en ökning av strafftiderna med cirka 3 år per år.

När det gäller *grov utpressning* meddelades det i genomsnitt 47 fängelsedomar per år under perioden. En höjning av minimistraffet med sex månader ger då en ökning av strafftiderna med cirka 24 år per år.

Det meddelades i genomsnitt cirka 192 fängelsedomar per år för *narkotikabrott* som avser överlåtelse enligt 1 § första stycket 1 narkotikastrafflagen. Överlåtelse är visserligen ett bredare begrepp än begreppet försäljning, som den föreslagna särskilda straffskalan avser. Andra typer av överlåtelser kan således vara omfattas av statistiken än just försäljning. Å andra sidan träffas annan befattning med narkotika avsedd att säljas av vårt förslag, och sådan befattning kan hänföras till de övriga punkterna i nämnda lagrum. Det är dock inte möjligt att utläsa ur statistiken om brott mot övriga punkter i 1 § första stycket narkotikastrafflagen avsett befattning med narkotika som varit avsedd för försäljning eller inte. I denna beräkning utgår vi därför från antalet fängelsedomar för just överlåtelsebrottet. Det finns i dag ett visst utrymme att döma till frivårdspåföljd för narko-

tikabrott av normalgraden vid lägre straffvärden. Detta utrymme torde minska väsentligt med den föreslagna straffhöjningen. Hur många fängelsedomar detta skulle motsvara går dock inte att uppskatta med någon grad av säkerhet. Denna omständighet har därför utelämnats vid beräkningen. Sammanfattningsvis utgår vi alltså från 178 fängelsedomar per år för brottet. En höjning av minimistraffet med 5,5 månader ger då en ökning av strafftiderna med 88 år per år.

Det totala antalet tillkommande fängelseår uppgår således i denna del till cirka 359 per år. Av dessa 359 år ska – med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning – två tredjedelar, dvs. cirka 239 år, verkställas i anstalt. Med hänsyn till den ovan angivna dygnskostnaden för en intagen i anstalt – 3 400 kronor – beräknas den sammantagna merkostnaden för Kriminalvården till följd av de förslag som avser straffskärpningar till cirka 297 miljoner kronor per år. Det förtjänas att upprepas att beräkningen är behäftad med flera osäkerhetsfaktorer, bl.a. i fråga om fängelsestraffens genomsnittslängd. Det sammanlagda beloppet kan endast ses som en indikation på vilka kostnader våra förslag i denna del kan tänkas medföra.

Kostnadsberäkning för övriga förslag

Nykriminalisering och utvidgning av befintliga straffbestämmelser samt av befintlig straffskärpningsgrund

Vårt förslag avseende straffbestämmelsen om människoexploatering innebär att dess tillämpningsområde utvidgas. Samtidigt kan det beteende som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen i viss utsträckning redan i dag bli föremål för utredning och lagföring som t.ex. människohandel, och olaga tvång. Förslaget kan leda till vissa kostnadsökningar för Kriminalvården i form av fler fängelsestraff.

Förslaget om införandet av kvalifikationsgrunder för brottet grov allmänfarlig ödeläggelse (som också ges en egen brottsbeteckning) innebär att bestämmelsens tillämpningsområde förtydligas och i viss mån utvidgas. I detta fall torde den främsta effekten av förslaget vara att bestämmelsen blir enklare att tillämpa i och med att kvalifikationsgrunder anges i paragrafen. Detta kan medföra att det i några fler fall än i dag kommer att åtalas för grovt brott i stället för brott av normalgraden, vilket i sin tur kan leda till att längre fängelsestraff döms ut. Enligt kriminalstatistiken har det inte meddelats något lag-

föringsbeslut avseende den grova formen av allmänfarlig ödeläggelse de senaste tio åren, med undantag för 2020 då två sådana beslut meddelades. För brott av normalgraden har mellan 0–15 lagföringsbeslut per år meddelats under nämnda period. Den kostnadsökning som längre fängelsestraff innebär torde vara marginell med hänsyn till det låga antalet lagföringsbeslut för normalgradsbrottet.

Vidare har vi föreslagit att ett nytt brott ska införas, främjande av ungdomsbrottslighet. Det är alltså fråga om en nykriminalisering. De gärningar som omfattas av kriminaliseringen kan visserligen i någon utsträckning redan i dag bli föremål för utredning och lagföring i form av t.ex. medverkan till brott eller olaga tvång. Det kan dock antas att bestämmelsen kommer tillämpas på fler gärningar än vad som är kriminaliserade i dag eftersom bestämmelsen inte ställer något krav på vare sig medverkan till ett individualiserat brott eller tvång. Straffskalan för det föreslagna brottet är vidare högre än straffskalan för olaga tvång och vad som gäller vid medverkan till mindre allvarlig brottslighet, varför brottet kan komma att prioriteras av de rättsvårdande myndigheterna. Att beräkna ett förmodat antal lagföringar för brottet låter sig inte göras, men det kan antas att förslaget kan leda till vissa kostnadsökningar för Kriminalvården i form av fler och längre fängelsestraff. Eventuella kostnadsökningar bedöms dock inte bli omfattande.

Vi har också föreslagit att straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 3 brottsbalken ska utvidgas till att det vid straffmätningen ska beaktas om den tilltalade utnyttjat ett numerärt övertag. I de fall bestämmelsen tillämpas kommer straffvärdet påverkas vilket leder till att fängelse kan komma att väljas som påföljd i fler fall samt att fängelsestraffens längd i viss utsträckning kan komma att påverkas. Detta påverkar Kriminalvårdens kostnader. Förslaget avser dock förhållanden som redan i dag kan beaktas vid straffvärdebedömningen och antalet tillkommande fall i vilka en straffskärpning kan komma att ske till följd av förslaget bedömer vi inte vara alltför stort, varför kostnadsökningarna till följd av detta förslag bedöms som marginella.

Vidare har vi lämnat förslag om att försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden respektive försök och förberedelse till ringa narkotikabrott ska kriminaliseras beträffande innehav och annan befattnings av narkotika avsedd för eget bruk. Av den officiella kriminalstatistiken framgår inte hur många lagföringar som sker för försök, förberedelse och stämpling till brott vare sig upp-

delat på olika brott eller totalt varje år. Det går därmed inte att göra någon väl underbyggd uppskattning av hur många fler lagföringar som kommer att ske och inte heller vad de kommer att rendera för straff om våra förslag genomförs. Ett genomförande av våra förslag till utökad förfältskriminalisering kommer dock sannolikt att leda till såväl fler lagföringar för brott som fler utdömda fängelsestraff (mot bakgrund av att fråga är om allvarliga brott med högt artvärde), men det är inte möjligt för oss att närmare redovisa en beräkning av dessa merkostnader.

När det gäller merkostnaderna för Kriminalvården avseende de nu nämnda förslagen är dessa svåra att uppskatta eftersom det inte finns någon statistik att lägga till grund för beräkningar. För Kriminalvårdens del kan de ökade kostnaderna enligt samtliga förslag som behandlas i detta avsnitt sammanfattningsvis uppskattas innebära en ökning med 50 års fängelse per år, av vilka två tredjedelar ska avtjänas på anstalt. Detta motsvarar en kostnad om drygt 41 miljoner kronor per år för Kriminalvården.

Förslaget om straffskärpning vid brott som kännetecknar kriminella uppgörelser m.m.

I de fall den föreslagna bestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken tillämpas kommer straffvärdet påverkas, vilket leder till att fängelse kan komma att väljas som påföljd i fler fall samt att fängelsestraffens längd ökar, vilket i sin tur påverkar Kriminalvårdens kostnader. Denna kostnadsökning är svår att uppskatta eftersom det inte finns någon statistik att lägga till grund för beräkningarna. En grov uppskattning kan dock göras enligt följande.

Brott som träffas av första punkten i den föreslagna bestämmelsen om ny straffskärpningsgrund torde till viss del bestå av gärningar som begås genom allmänfarlig ödeläggelse. För 2020 meddelades 15 sådana lagföringsbeslut. Motsvarande siffror för 2019 och 2018 var tio respektive sex. Samtliga av dessa lagföringar kan inte antas ha avsett sprängningar eller utspelat sig på allmän plats m.m. Ett relevant antal lagföringar om året uppskattas därför till cirka fem. Resterande brott som kan träffas av punkten 1 relaterar till skjutningar. Eftersom skjutningar är vanligare än sprängningar och kan antas lagföras i något större utsträckning, kan antalet lagföringar i denna del förväntas bli högre. Totalt kan det årliga antalet för både skjut-

ningar och sprängningar som omfattas av första punkten uppskattas till 20. Ett lika stort antal lagföringar kan uppskattas för förslagets andra och tredje punkt, som över huvud taget är svår att beräkna. Sammantaget ger detta 40 lagföringar per år. Vi uppskattar att den genomsnittliga straffskärpningen till hälften av den utvidgning av straffskalan med fyra år som följer av vårt förslag om införande av 26 kap. 3 a § brottsbalken, vilket alltså innebär två år. Enligt denna uppskattning skulle alltså 80 fängelseår tillkomma årligen. En del av lagföringarna kan dock antas avse ungdomar under 18 år. I undantagsfall kan det dessutom finnas skäl att bestämma påföljden till annat än fängelse även när den tilltalade har fyllt 18 år. Det totala antalet tillkommande fängelseår kan därför uppskattas till 70 per år, vilket motsvarar en årlig kostnad om knappt 58 miljoner kronor för Kriminalvården efter hänsyn tagits till reglerna om villkorlig frigivning.

Förslaget om häktningspresumtion vid minimistraff om ett år och sex månader

Våra förslag innebär att häktningspresumtionen kommer att utvidgas till att även omfatta grov misshandel, rån och grov utpressning. För det sistnämnda brottet har vi föreslagit ett minimistraff motsvarande två års fängelse, varför det brottet även kommer att omfattas av häktningspresumtionen så som den är utformad i dag.

Utöver att nya straffrättsliga åtgärder generellt sett kan få konsekvenser för Kriminalvården kan det innebära ytterligare kostnader för myndigheten i form av ett ökat antal häktesplatser om fler brott omfattas av presumtionsregeln.

Att uppskatta tillkommande kostnader för Kriminalvården utifrån förslaget är med tillgänglig information mycket svårt. Endast de tillkommande häktningar som också leder till ytterligare nya lagföringar med fängelsepåföljd och de tillkommande häktningar som inte leder till fängelsepåföljd alternativt frikännande domar kommer att innebära ökade kostnader för Kriminalvården i form av ytterligare vård dygn. En stor andel av de som häktas döms sedan till ett fängelsestraff, varvid häktningstiden avräknas vid verkställigheten av straffet. Dygnskostnaden för en plats i häkte är jämförbar med kostnaden för en anstaltsplats. Presumtionen för häktning torde därför inte medföra

några större kostnadsökningar för Kriminalvården under förutsättning att det inte sker någon ökning beträffande antalet lagföringar.²

Om antalet lagföringar för de aktuella brotten ökar till följd av att häktning sker i större utsträckning än tidigare kommer dock Kriminalvårdens kostnader att öka. Med hänsyn till syftet med häktningensinstitutet kan det inte uteslutas att en sådan ökning kommer att ske. Att med någon form av säkerhet uppskatta storleken av denna ökning låter sig dock inte göras.

Förslaget om straffskärpning vid återfall i brott

Förslaget om skärpt återfallsreglering lades ursprungligen fram av Straffnivåutredningen, som i sitt slutbetänkande anförde följande i fråga om förslagens konsekvenser.³

Det är självfallet mycket svårt att beräkna hur stort genomslag vårt förslag till ändring av 29 kap. 4 § BrB kommer att få på straffnivåerna vid återfall i brott. Som vi har anført i avsnitt 8.5 tycks bestämmelsen i dess nuvarande lydelse tillämpas på ett ojämnt sätt, vilket innebär att det är svårt att veta i vilken utsträckning återfallsskärpning med stöd av 29 kap. 4 § BrB sker i dag och hur stort påslag som i så fall görs. Syftet med vårt förslag är dock att straffen ska bli längre för många av dem som vid upprepade tillfällen har dömts för likartad brottslighet eller som återfaller i särskilt allvarlig brottslighet av likartad karaktär.

Det förtydligande som 2010 gjordes av bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken synes inte ha haft någon större effekt på dess tillämpning. Det verkar fortfarande förhålla sig så att bestämmelsen tillämpas ojämnt av domstolarna. Det är också, som Straffnivåutredningen konstaterade, mycket svårt att uppskatta i vilken utsträckning som återfallsskärpning görs i dag. Syftet med förslaget är detsamma som Straffnivåutredningen gjorde gällande, dvs. att straffen ska bli längre för många av dem som vid upprepade tillfällen har dömts för likartad brottslighet eller som återfaller i särskilt allvarlig brottslighet av likartad karaktär.

Det är inte möjligt att ange hur mycket ett straff i det enskilda fallet ska skärpas p.g.a. att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. Som regel bör straffskärpningen emellertid procentuellt

² Se även Ds 2017:24 Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten s. 42 angående höjningen av minimistraffet för vapenbrott till två års fängelse.

³ SOU 2008:85 Straff i proportion till brottets allvar s. 366.

sett vara högre vid låga straffnivåer än vid höga straffnivåer. För den som har gjort sig skyldig till ett brott med ett straffvärde motsvarande fängelse i en månad är kan straffet skärpas till två månaders fängelse om den tilltalade vid flera tidigare tillfällen har dömts för likartad brottslighet. Om brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i ett år eller mer bör det dock sällan komma i fråga att skärpa straffet med mer än en fjärdedel p.g.a. att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. I sammanhanget kan nämnas att enligt kriminalstatistiken för 2020 dömdes 11 429 fängelsestraff ut. Av dessa uppgick 69 procent till fängelse mindre än ett år.

Brå för statistik över återfall i brott. I den slutliga statistiken redovisas andelen personer som inom loppet av tre år efter en ingångshändelse återfallit i ett nytt lagfört brott, och hur nivån har utvecklats över tid. Med ingångshändelse avses frigivningar från anstalt, utskrivningar från sluten ungdomsvård, avslutad intensivövervakning med elektronisk kontroll samt lagföringar för andra påföljder genom lagakraftvunnen dom eller beslut från åklagare. Det bör i sammanhanget betonas att statistiken inte redovisar samtliga återfall i brott i samhället, utan endast återfall i brott som lagförts och lett till en ny lagföring inom en bestämd tidsperiod. En återfallshändelse i statistiken motsvarar ett brott som lagförts genom en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande eller en utfärdad åtalsunderlåtelse.

Det senaste året för vilket det finns slutlig statistik är 2014. Statistiken redovisar personer som återfaller i brott inom ett, två eller tre år efter en ingångshändelse som inträffade 2014. Av de omkring 71 200 personer som hade en ingångshändelse 2014 var det 28 400 som återföll i brott minst en gång under uppföljningsperioden på tre år.

Av dessa dömdes 7 901 personer till fängelse eller annan frihetsberövande påföljd vid återfallshändelsen. Övriga dömdes till frivårdspåföljder eller böter eller meddelades åtalsunderlåtelse. Av de som i återfallshändelsen dömdes till i en frihetsberövande påföljd hade cirka 30,7 procent en ingångshändelse med ett frihetsberövande som mest ingripande påföljd, dvs. de hade under 2014 dömts till sådan påföljd (motsvarar alltså 2 424 personer).⁴

Det är inte möjligt att fastslå för hur många av personerna i den nämnda gruppen som förslaget om återfallsskärpning skulle aktualiseras. En *uppskattning* skulle dock kunna se ut som följande: Förslaget omfattar två tredjedelar av de personer som dömts till fängelse

⁴ Brå (2021), Kriminalstatistik, 2014, Återfall i brott, Slutlig statistik, s. 7 och 22 f.

2014 och som återföll i brott och på nytt dömdes till fängelse inom tre år (dvs. 1 616 personer). Förslaget innebär att fängelsestraff under ett år i genomsnitt skärps med en månad och fängelsestraff över ett år med tre månader. I beräkningen utgår vi ifrån samma fördelning mellan fängelsestraff under ett år respektive straff över denna nivå som gällde för 2020, dvs. 69 procent respektive 31 procent. Detta skulle sammantaget ge 218 fängelseår per år, varav två tredjedelar ska verkställas i anstalt. Detta motsvarar en årlig kostnad om cirka 180 miljoner kronor för Kriminalvården.

Det ska återigen understrykas att denna beräkning endast baseras på uppskattningar. Det är inte möjligt att uppskatta med någon grad av säkerhet hur många av de personer som återföll i brott under den aktuella perioden som skulle omfattas av förslaget. Det bör också framhållas att förslaget inte är begränsat till att endast omfatta personer som återfaller i brott och som tidigare dömts till fängelse. Återfall ska dock, som utvecklats i avsnitt 11.4.2, ha skett i sådan utsträckning att den upptrappning av ingripandenivån som kan ske inom ramen för förverkande av villkorligt medgiven frihet har passerats, vilket i praktiken torde innebära att den tilltalade redan har dömts till fängelse vid minst ett tillfälle tidigare. Mot denna bakgrund har vi begränsat beräkningen till att utgå från personer som tidigare har dömts till fängelse.

Vidare är beräkningen av hur mycket straffen i genomsnitt kommer att skäras endast en grov uppskattning. Hur skärpningen rent faktiskt kommer att se ut är till mycket stor del beroende av hur praxis utvecklas på området.

Sammantagen beräkning

Våra förslag resulterar i totalt cirka 697 tillkommande fängelseår per år, varav två tredjedelar eller knappt 465 år, ska avtjänas i anstalt. Den totala kostnaden för Kriminalvården för våra samtliga förslag framgår av uppställningen nedan. Som framgår av sammanställningen uppgår den totala kostnaden alltså till drygt 576 miljoner kronor per år. Det ska återigen betonas att den nu redovisade beräkningen bygger på relativt grova uppskattningar av konsekvenserna av våra förslag. Det är inte möjligt att med någon exakthet förutse hur straffnivån för olika brottstyper kan komma att påverkas eller hur många tillkom-

mande lagföringar förslagen kan medföra. Vidare förtjänas det att upprepas att den uppskattade kostnaden för förslaget om straffskärpning vid återfall i brott är förenad med stor osäkerhet. Det framräknade beloppet kan därför endast ses som en indikation på den sammanlagda effekten av våra förslag.

Våra förslag	Tillkommande kostnad (kr)
Förslag om straffskärpningar	297 010 000
Förslag om nykriminalisering m.m	41 370 000
Förslag om ny straffskärpningsgrund	57 910 000
Förslag om straffskärpning vid återfall	180 360 000
Totalt	576 650 000

14.2.3 Särskilt om ungdomspåföljder

Våra förslag om straffskärpningar, nykriminaliseringar och utvidgade eller nya straffskärpningsgrunder kan medföra ökade kostnader även för Statens institutionsstyrelse (SiS) och för landets kommuner, eftersom dessa aktörer ansvarar för verkställigheten av ungdomspåföljderna. Således ansvarar SiS för slutna ungdomsvård och kommunerna för de övriga påföljderna. Kriminalvården ansvarar i samverkan med socialtjänsten i den enskilda kommunen för påföljden ungdomsövervakning. Våra förslag innebär att straffmätningvärdet för ett enskilt brott kommer att öka, vilket i sin tur innebär att ungdomstjänst för ett visst brott ökar eller att en längre tid slutna ungdomsvård döms ut i förhållande till i dag.

Det är dock inte möjligt att med någon grad av säkerhet uttala sig om hur stora kostnadsökningar det kan vara fråga om i denna del. Vidare syftar flera av våra förslag till att minska nyrekryteringen av unga till de kriminella nätverken, vilket således kan medföra att färre unga döms för brott. Detta skulle i sin tur kunna innebära en kostnadsminskning för de berörda aktörerna.

14.2.4 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, och domstolarna

Förslag om straffskärpningar och straffskärpningsgrunder

Det förhållandet att straffskalorna för flera brott skärps samt att vissa av de bestämmelser i 29 kap. brottsbalken som styr straffmätningen utformas annorlunda än i dag innebär inte någon utvidgning av Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens eller domstolarnas arbetsuppgifter. I denna del kan våra förslag således inte förväntas medföra några ekonomiska konsekvenser för myndigheterna. När det gäller Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten bör förslagen om ny respektive utvidgad straffskärpningsgrund snarare ha en kvalitativ än en kvantitativ påverkan på handläggningen av ärenden. Med detta avser vi att en straffskärpningsgrund företrädesvis kommer att påverka hur man genomför utredningsåtgärder och förhåller sig till den information som framkommer, men att förslagen inte nödvändigtvis medför att förundersökningarnas storlek ökar i sig.

När det gäller domstolarnas handläggning av de mål som berörs av de nämnda förslagen kan det krävas ytterligare förhandlingstid för att parterna ska kunna lägga fram utredning om relationerna mellan en eller flera tilltalade och/eller andra individer och personernas tillhörighet till olika grupperingar, våldskapital och bakgrunden till konflikter etc. för att kunna bevisa t.ex. att ett brott har haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer. Längre förhandlingstid innebär ett ökat resursbehov både för domstolarna och för Åklagarmyndigheten. Längre förhandlingstider medför även ökade kostnader för rättsliga biträden. Det är emellertid svårt att uppskatta i vilken mån dessa typer av mål kan komma att fordra ytterligare förhandlingstid i domstolarna och vilken kostnad detta kan medföra för respektive berörd myndighet. Vi bedömer dock att kostnaderna i denna del inte är större än att de ryms inom de befintliga anslagen.

Föreslagna nykriminaliseringar

När det gäller de föreslagna nykriminaliseringarna är det, som anförts ovan, svårt att bedöma i vilken mån de kommer leda till nya lagföringar. Detsamma gäller för de förslag som avser utvidgning av befintliga straffbestämmelser eller införande av kvalifikationsgrunder.

De föreslagna nykriminaliseringarna kan medföra ökade kostnader i fråga om rättsliga biträden, dvs. offentliga försvarare och målsägandebiträden. Som nämnts är det dock svårt att bedöma i vilken mån dessa förslag kommer att leda till lagföringar. Även den föreslagna straffhöjningen för narkotikabrott av normalgraden som avser försäljning eller annan befattning med narkotika avsedd att säljas kan också leda till en sådan kostnadsökning eftersom höjningen av straffet till sex månaders fängelse påverkar rätten till en offentlig försvarare (se avsnitt 13.4.3). I många fall kan dock offentlig försvarare förordnas även om minimistraffet inte uppgår till denna nivå, dvs. även de som i dag döms för narkotikabrott av normalgraden kan ha rätt till sådant biträde. Övriga förslag kan, som nämnts i avsnitt 14.2.2, leda till fler lagföringar än vad som är fallet i dag. Det går dock inte att uppskatta i vilken mån detta kan komma att ske. Mot denna bakgrund är det svårt att uppskatta den tillkommande kostnaden för rättsliga biträden när det gäller våra förslag. Den bedöms dock inte vara sådan att den inte ryms inom det redan identifierade behovet av ökande anslag för sådana biträden.

Den nya lagstiftningen kan även komma att medföra ett begränsat behov av information, utbildning och ändringar i verksamhetsstöd, handböcker, informationsmaterial och liknande för de rättsvårdande myndigheterna. Kostnaderna för detta kan inte anses som mer än begränsade och bör rymmas inom de befintliga anslagen.

Förslaget om förändrad häktespresumtion

När det gäller förslaget om förändrad häktningspresumtion kan det antas att detta kommer att leda till att åklagarna och domstolarna får fler häktningsförhandlingar och fler s.k. fristmål att hantera. Ett ökat antal fristmål riskerar att få till följd att handläggningen av andra typer av mål nedprioriteras om inte myndigheterna tillförs ytterligare resurser.

Ett ökat antal mål med häktade kan också innebära ökade kostnader för domstolarna eftersom ett sådant mål beräknas kosta mer än ett brottmål som inte är av förturskaraktär. De brott som berörs av förslaget om förändrad häktningspresumtion är grov misshandel och rån. Antalet lagföringar för dessa brott uppgick enligt Brås statistik för 2020 till cirka 570 respektive 870. Därutöver kommer brottet

grov utpressning att omfattas av den nuvarande häktespresumtionen i och med den föreslagna straffhöjningen för detta brott. Antalet lagföringar för detta brott uppgick till 80 år 2020. Sammanlagt uppgick antalet lagföringar för de aktuella brotten till drygt 1 500 år 2020. Det kan antas att det därtill kommer ytterligare antal fall där personer är på sannolika skäl misstänkta för sådan brottslighet, men där misstankarna inte leder fram till åtal. Häktning sker sannolikt till stor del redan i dag vid misstanke om de aktuella brotten eftersom brotten till sin karaktär är sådana att kollusionsfara ofta föreligger (se avsnitt 12.4.2). Man kan därför utgå ifrån att det nu redovisade antalet lagföringar i stor utsträckning avser mål där den misstänkte är häktad redan enligt nuvarande lagstiftning.

Handläggningen av mål som avser brott mot person har enligt uppgift från Domstolsverkets ekonomiavdelning en kostnad om 20 924 kronor. Motsvarande siffra för förmögenhetsbrott är 7 816 kronor. För ett förtursmål ökar kostnaden med 25 procent. Ett förtursmål som avser brott mot person kostar alltså 5 231 kronor mer än ett ”vanligt” brottmål medan motsvarande siffra för förmögenhetsbrott är 1 954 kronor. Om man utgår ifrån att antalet häktade kommer att öka med 20 procent och här utgår från antalet lagföringar, innebär detta en ökning med 300 förtursmål. Vid samma fördelning mellan brotten som i fråga om lagföringsbeslut innebär detta att cirka 40 procent utgörs av grov misshandel (brott mot person) och cirka 60 procent av rån och grov utpressning (förmögenhetsbrott). Detta skulle medföra en årlig kostnadsökning om sammanlagt knappt 980 000 kronor ($120 \times 5\,231$ kronor + $180 \times 1\,954$ kronor), vilken måste anses rymmas inom befintliga anslag. Det ska dock betonas att kostnadsökningen är baserad på en grov uppskattning avseende i vilken utsträckning antalet förtursmål kan komma att öka till följd av en förändrad häktespresumtion.

Behovet av att beakta mindre kostnadskrävande reformer på aggregerad nivå

Även de förslag som inte kan antas leda till större kostnader än vad som rymms inom befintliga anslag till rättsväsendets olika delar bör dock beaktas på en aggregerad nivå vid övervägande av den långsiktiga finansieringen av Polismyndigheten, åklagarväsendet och domstolarna. Det finns annars en betydande risk att reformer som var

för sig framstår som begränsade till sin omfattning sammantaget leder till en ökning av arbetsbördan på ett sätt som negativt påverkar möjligheterna att klara respektive uppdrag.

14.2.5 Finansiering

Utgångspunkter för vår bedömning

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 kostnader för Kriminalvården med knappt 600 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 resurser. Inte heller torde det, med hänsyn till beloppets storlek, vara möjligt att finansiera förslagen genom att överföra medel till de 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.

När det gäller våra förslag om straffhöjningar finns det anledning att beakta att ändringarna i första hand syftar till att höja straffnivåerna för brott som i de flesta fallen redan i dag föranleder förhållandevis långa fängelsestraff. De kostnader som förslagen för med sig kommer därför inte, som nämnts inledningsvis, att uppstå förrän tidigast något år efter det att lagändringarna har trätt i kraft och får inte fullt genomslag förrän ett flertal år därefter. Samma resonemang kan göras gällande i fråga om förslaget om straffskärpning vid återfall i brott; de straffskärpningar som förslaget kommer att leda till kan inte väntas få fullt genomslag förrän några år efter förslaget ikraftträdande. När det gäller förslaget om förändring av häktespresumtionen bedömer vi dock att det kommer att få genomslag relativt snabbt efter att det har trätt i kraft. Häktning ska ju ske så snart någon är på sannolika skäl misstänkt för brottet och det inte är uppenbart att skäl för häktning saknas och till skillnad från förslagen om ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen kan ändringen tillämpas

även med avseende på brott som har begåtts före ikraftträdandet. Till skillnad från lagföringsbeslut kommer alltså vårt förslag om att en presumtion för häktning ska föreligga vid fler brott än tidigare få en direkt effekt vid tidpunkten för införandet.

Kriminalvårdens behov av ökade resurser

Kriminalvården har i mars 2021 till regeringen i en rapport beskrivit platsbehovet i anstalt och häkten de kommande tio åren. Kriminalvården planerar för en utökning med cirka 3 400 fasta platser inom denna period, varav 900 i häkte och 2 500 i anstalt. I dagsläget finns det drygt 2 200 fasta häktesplatser och cirka 4 500 fasta anstaltsplatser samt drygt 600 beredskapsplatser. Utifrån den plan som Kriminalvården fastställt ska myndigheten år 2030 ha drygt 3 100 fasta häktesplatser och cirka 7 000 fasta anstaltsplatser. Det totala platsbehovet bedöms dock inte fullt ut kunna tillgodoses ens med den planerade expansionen av fasta platser. Ett stort antal s.k. tidsbegränsade platser och beredskapsplatser behövs därför även framgent. Med utökad platskapacitet följer också ett växande kompetensförsörjnings- och utbildningsbehov. Rekryteringsbehovet till följd av kapacitetsutökningen bedöms vara som störst i början av tioårsperioden, detsamma gäller utbildningsbehovet.⁵

Av Kriminalvårdens rapport framgår att myndigheten står inför stora utmaningar till följd av den ökade beläggningen på anstalter och häkten. Våra förslag kommer att i olika tidsskeden kräva att ytterligare anstalts- och häktesplatser än de antal som nämns i rapporten finns tillgängliga. Det kan – mot bakgrund av nämnda rapport – antas att den nuvarande platskapaciteten i häkten och anstalter är otillräcklig när det gäller det tillkommande antal platser som våra förslag fordrar.

I och med rådande kritiska beläggningsläge kan det för Kriminalvården medföra höga kostnader att tillskapa ytterligare kortsiktiga platser som framför allt vårt förslag om en ändrad häktespresumtion kommer att kräva. En snabb ökning av antalet klienter i anstalt kan även komma att medföra svårigheter för Kriminalvården att ta emot klienter och att under verkställigheten kunna tillhandahålla vård och behandling i syfte att förebygga återfall. Med hänsyn till belägg-

⁵ Kriminalvården (2021), Kriminalvårdens platskapacitet 2021–2030, KV 2021-1325.

ningssituationen i anstalterna och på häktena blir detta inte bara en fråga om resurser utan – också kanske framför allt – en praktisk svårighet när det gäller att kunna iordningställa ytterligare platser, vilket kan komma att kräva nybyggnation av häkten och 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 närmsta åren.

14.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag medför i viss utsträckning konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Ett av skälen bakom att kriminalisera ett visst beteende är att kriminaliseringen ska påverka människor på sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att den ska ha en allmänt brottsavhållande verkan. Denna kan antas uppstå genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning. Generellt är det dock svårt att härleda effekter av detta slag till specifika lagändringar.⁶

Det finns, som utvecklats i avsnitt 6.6.1 inte något empiriskt stöd för att stränga straff skulle medföra minskad brottslighet. Detta gäller särskilt i fråga om impulsiva gärningar eller sådana som sker under påverkan av alkohol. I fråga om gärningar som föregås av mer planerande och kalkylerande av risktagande kan det emellertid inte utslutas att de föreslagna höjningarna av straffnivåerna har en mer direkt betydelse för benägenheten att begå brott. Detta gäller även för de föreslagna nykriminaliseringarna. Gärningar som är typiskt förekommande inom kriminella nätverk framstår inte sällan som välorganiserade och planerade. Detta gäller t.ex. för narkotikaförsäljning som ju kräver att säljaren först skaffar sig tillgång till narkotikan. Även andra gärningar som begås inom kriminella nätverk, såsom sprängningar, torde i någon mån föregås av viss planering.

⁶ Se t.ex. SOU 2010:71 Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag s. 480.

Det finns därför ett visst fog för att anta att flera av våra förslag skulle kunna ha en något avskräckande effekt på den brottslighet som begås inom kriminella nätverk. Det är emellertid inte möjligt att ha någon mer välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning förslagen kan bidra till att minska antalet brott, särskilt som straffets avskräckande effekt i de flesta fall torde vara starkt kopplad till risken för upptäckt och lagföring. Som vi har redogjort för i kap. 6 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 en brottspreventiv effekt av beskrivet slag.

Våra förslag kan vidare påverka de prioriteringar som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten gör inom sina respektive verksamheter, vilket i sin tur kan påverka brottsligheten på olika sätt. Förslagen kan också ge en signal till andra myndigheter och övriga aktörer i samhället att prioritera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa sådan brottslighet som är typisk för kriminella nätverk. Det är emellertid mycket svårt att ha någon mer grundad uppfattning om i vilken utsträckning våra förslag kommer att ha sådana effekter på det brottsförebyggande arbetet.

14.4 Andra konsekvenser som anges i kommittéförordningen

Bedömning: Våra förslag kommer inte att medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, 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.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2023.

15.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Rättegångsbalken

För processrättslig lagstiftning gäller allmänt att nya bestämmelser ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att de ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Någon annan ordning bör enligt vår mening inte gälla för den föreslagna ändringen av häktningspresumtionen i 24 kap. § andra stycket rättegångsbalken. Därmed finns det enligt vår bedömning inte behov av några övergångsbestämmelser i den delen.

Brottsbalken och narkotikastrafflagen

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. Denna bestämmelse anses generellt tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits beträffande en viss författning. Vi gör därför bedömningen att någon annan övergångsbestämmelse än regleringen i 5 § BrP inte är nödvändig såvitt avser våra förslag till ändringar i brottsbalken och narkotikastrafflagen (1968:64). Några särskilda övergångsbestämmelser behövs alltså inte heller i förhållande till ändringarna av straffbestämmelser.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

24 kap. Om häktning och anhållande

1 § Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader, ska häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas.

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

Paragrafens *andra stycke*, som innehåller en regel om presumtion för häktning vid allvarliga brott, har ändrats på så sätt att tillämpningsområdet har utvidgats till att omfatta brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader. Ändringen har behandlats i avsnitt 12.4.2. I övrigt har endast en ändring av språklig natur gjorts i andra stycket.

16.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap. Om brott mot frihet och frid

1 b § Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor, tiggeri *eller brottslig verksamhet*, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för människoexploatering. Genom en ändring i *första stycket* har exploatering i brottslig verksamhet inkluderats i bestämmelsens tillämpningsområde. Ändringen har behandlats i avsnitt 9.3.3.

Sedan tidigare omfattar straffansvaret exploatering av någon i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Genom tillägget i första stycket omfattas även brottslig verksamhet.

Med *exploatering* menas ett otillbörligt användande av en person.¹ *Brottslig verksamhet* omfattar såväl brottslighet vid ett enda tillfälle som flera brott under en någorlunda sammanhängande tidsperiod, men även enstaka brott inom ramen för en verksamhet som bedrivs i mer eller mindre organiserade former. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas brottslighet som förekommer inom vissa kriminella nätverk. Även planerade brott som nått den punkt där gärningen är straffbar kan ingå i brottslig verksamhet enligt den innebörd som begreppet vanligtvis ges. I sådana fall bör det i och för sig vara ovanligt att någon exploatering har hunnit komma till stånd, men vid

¹ Prop.2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering s. 59.

grovt brott föreskrivs ansvar redan för försök, förberedelse och stämpling.

För ansvar krävs inte att exploateringen kan hänföras till ett visst brott. Straffbestämmelsen är dock tillämplig även om så är fallet, eftersom sådana situationer innefattas i begreppet brottslig verksamhet. Som minst måste åklagaren kunna peka på konkreta omständigheter som tyder på brottslig verksamhet av en viss typ, t.ex. förmögenhets- eller narkotikabrottslighet. Det är dock inte nödvändigt att styrka närmare detaljer eller uppgifter om verksamhetens omfattning eller inriktning.

Utvidgningen kan antas ha störst betydelse vid brottslighet i form av narkotikaförsäljning, tillgreppsbrotslighet och andra förmögenhetsbrott samt annan vinningsbrotslighet. Andra former av brott är dock inte uteslutna från tillämpningsområdet. Så länge som det är fråga om exploatering i brottslig verksamhet omfattas förfarandet.

I fråga om vinningsbrotslighet kan följande vägledning ges för tillämpningen av rekvisitet exploatering. Om någon tar initiativ till en brottslig verksamhet som innebär att man delar på utbytet talar detta emot straffansvar enligt förevarande bestämmelse. Om den som använder annan i brottslig verksamhet däremot får den huvudsakliga ekonomiska vinningen av brottsligheten kan det inte sällan föreligga en exploatering. Om någon anlitar annan för att sälja narkotika och behåller huvuddelen av vinsten (dvs. behåller större andel av utbytet än vad som svarar mot omkostnaderna) kan det alltså vara fråga om exploatering. Detsamma gäller om någon används för att stjäla och uppdragsgivaren tar hand om bytet.

Det kan vara svårare att fastställa att det är fråga om exploatering om en person vid ett enskilt tillfälle används för att utföra en tjänst som inte leder till någon direkt vinning, t.ex. att ta hand om ett vapen. Om någon anlitas för sådana uppdrag i en verksamhet som genererar brottsliga inkomster kan en exploatering dock vara för handen, t.ex. när någon otillbörligen används för att begå brottsliga handlingar som sett i ett större sammanhang ligger i någon annans ekonomiska intresse. Vidare kan fördelen för den exploaterande parten även ligga i annat än ekonomisk vinning. Det kan alltså vara så att den som använder någon som vapenbärare i sin brottsliga verksamhet, i syfte att undvika lagföring för grovt vapenbrott och i stället överföra denna risk på någon annan, kan göra sig skyldig till ett

otillbörligt användande av denne. Motsvarande situation kan föreligga också vid våldsbrott.

Utrymmet för ett brottsoffer att samtycka till en exploatering begränsas av kravet på att exploateringen ska ha skett genom ett otillbörligt medel och att själva exploateringen ska innefatta ett otillbörligt användande. I likhet med andra former av exploatering är det således inte avgörande huruvida den utnyttjade frivilligt går med på att användas i brottslig verksamhet eller inte. Så länge användningen av en person är otillbörlig kan det alltså vara fråga om exploatering oberoende av om samtycke föreligger eller inte.²

Som i andra fall måste det alltid bli fråga om en helhetsbedömning av om användningen av en person är otillbörlig, varvid olika förhållanden kan spela roll. Fördelningen av den ekonomiska vinningen, maktförhållandena i övrigt mellan parterna och riskerna för den som används är omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om det är fråga om exploatering i brottslig verksamhet. Även åldern hos den som utnyttjas kan vara av relevans. Om det är fråga om en mycket ung person som används i brottslig verksamhet kan kraven för att det ska anses vara fråga om exploatering ofta ställas lägre.

Som framgår av *andra stycket*, vilket är oförändrat, krävs inte heller för straffansvar för förevarande form av exploatering något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation, om gärningen begås mot en person under 18 år. Som vid annan exploatering enligt bestämmelsen är det tillräckligt att gärningspersonen är oaktsam i förhållande till att den som utnyttjas inte fyllt 18 år.

Även *tredje stycket* är oförändrat. För exploatering i brottslig verksamhet gäller med andra ord samma straffskala och samma kvalifikationsgrunder för grovt brott som vid andra former av exploatering.

Straffskalan är således fängelse i högst fyra år och för grovt brott fängelse i lägst två och högst tio år. *Straffvärdet* ska bedömas utifrån bl.a. graden av hänsynslöshet och utnyttjande. *Brottets svårhetsgrad* ska avgöras utifrån befintliga kvalifikationsgrunder. När någon exploaterar annan i brottslig verksamhet på ett sätt som är omfattande, medför mer än ringa vinning eller är hänsynslöst påverkas straffvärdet i höjande riktning. Har någon av dessa omständigheter förelagat med sådan styrka som avses i kvalifikationsgrunderna kan

² A. prop. s. 61.

brottet bedömas som grovt. Är det ett yngre barn som exploateras är gärningen ofta att anse som mer hänsynslös än vad som annars vore fallet.

Straffbestämmelsen om människoexploatering är uttryckligen subsidiär till brotten människorov och människohandel. Utgångspunkten i övrigt är att sedvanliga principer för *konkurrens* ska tillämpas. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan människoexploatering och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma enbart för människoexploatering eller grov människoexploatering. Uppfyller en gärning förutsättningarna för straffbarhet både enligt förevarande paragraf och bestämmelsen om olaga tvång, ska således endast straffbestämmelsen om människoexploatering tillämpas.

Om en gärning leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen bör domstolen dock ofta kunna döma för båda brotten i konkurrens. Så kan vara fallet när en gärningsperson både gjort sig skyldig till medverkan till ett brott som en annan person begått och samtidigt exploaterat den personen. I det förra fallet är det fråga om att värna skyddsintresset för det individuella brottet. I det senare fallet handlar det om en kränkning av intresset av att personer inte utnyttjas på ett otillbörligt sätt i brottslig verksamhet. Angående förhållandet till 16 kap. 5 a §, se kommentaren till den paragrafen.

4 § Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för olaga tvång till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Om brottet är grovt döms för grov olaga tvång till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

I paragrafen straffbeläggs olaga tvång och grovt olaga tvång. Genom en ändring i *andra stycket* har minimistraflet för den grova svår-

hetsgraden av brottet höjts till fängelse i ett år. Ändringen har behandlats i avsnitt 8.4.5.

Höjningen av minimistraffet för grovt olaga tvång är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och olaga tvång av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt olaga tvång. Däremot är det en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den lägre graden av brottet. Genom höjningen av minimistraffet för grovt olaga tvång från nio månader till ett år ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.

5 § Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst *två* år.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst *ett* och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller
2. om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Paragrafen straffbelägger olaga hot och grovt olaga hot. *Första stycket* har ändrats så att maximistraffet för olaga hot av normalgraden skärpts till fängelse i två år och i *andra stycket* har minimistraffet för grovt olaga hot höjts till fängelse i ett år. Ändringarna har behandlats i avsnitt 8.4.6.

Höjningen av minimistraffet för grovt olaga hot är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och olaga hot av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt olaga hot. Däremot är det en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den lägre graden av brottet. Genom höjningen av minimistraffet för grovt olaga hot från nio månader till ett år ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet. Därtill innebär höjningen av maximistraffet för olaga hot från ett till två års fängelse, som föranleds av höjningen av straffminimum för grovt brott, att den möjliga spännvidden vid straffmätningen för olaga hot ökar ytterligare.

8 kap. Om stöld, rån och andra tillgreppsbrott

5 § Den som genom våld å person eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara,

1. begår stöld,

2. olovligen införskaffar ett betalningsverktyg som avses i 9 kap. 3 c § andra stycket, eller

3. tvingar annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är, döms för rån till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år.

För rån döms också den som, sedan han eller hon begått stöld och anträffats på bar gärning, sätter till motvärn med sådant våld eller hot som avses i första stycket mot den som vill återta det tillgripna.

Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Är en gärning som avses i första till tredje styckena med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, döms dock inte för rån utan för annat brott som gärningen innefattar.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för rån. Första stycket har ändrats på så sätt att olovligt införskaffande av betalningsverktyg genom användande av s.k. råntvång inkluderats i bestämmelsens tillämpningsområde (p. 2) och att minimistrafvet höjts till fängelse i ett år och sex månader. Övriga ändringar i första stycket och i form av andra till fjärde styckena är endast språkliga och redaktionella. Bestämmelsens disposition har omarbetats. Ändringarna har behandlats i avsnitt 8.4.7.

Genom den andra punkten i första stycket utvidgas tillämpningsområdet för rån till att omfatta den som tillgriper eller på annat sätt olovligen skaffar sig tillgång till ett s.k. betalningsverktyg. Syftet med ändringen är att den som genom våld å person eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara, införskaffar ett sådant verktyg ska kunna dömas för rån även om betalningsverktyget inte anses ha något förmögenhetsvärde (jfr p. 1) eller gärningen annars inte medför vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är (jfr p. 3). Begreppet olovligen införskaffar överensstämmer med straffbestämmelsen om olovlig befattning med betalningsverktyg i 9 kap. 3 c § och avser att en gärningsperson utan att ha rätt till det skaffar sig något som utgör ett betalningsverktyg. Något krav på skada, vinning

eller tillägnelseuppsåt föreligger inte.³ Däremot gäller i förevarande fall kravet på att ett s.k. råntvång ska ha förelegat. Således omfattar punkten den som genom sådant tvång t.ex. tillgriper ett bankkort utan formellt förmögenhetsvärde eller skaffar sig tillgång till ett icke-fysiskt betalningsverktyg utan att någon förmögenhetsöverföring ingår i gärningen. Hänvisningen till 9 kap. 3 c § andra stycket medför att begreppet *betalningsverktyg* har samma innebörd som i den bestämmelsen.⁴

Höjningen av *minimistraflet* i samma stycke syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som rån. Övriga ändringar i första stycket är redaktionella och innebär inte någon förändring i sak.

Paragrafens *andra stycke* reglerar det s.k. motvärnsfallet av rån och motsvarar andra meningen i det tidigare första stycket. Ändringarna i stycket är endast språkliga.

I *tredje stycket*, som är nytt, framgår det som tidigare angavs i sista meningen i första stycket, dvs. att lika med våld anses i paragrafen att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Paragrafens *fjärde stycke* är nytt och motsvarar det tidigare andra stycket, dvs. reglerar *gärningar av mindre allvarlig art*. Stycket omfattar numera även införskaffande av betalningsinstrument enligt första stycket andra punkten. Övriga ändringar är endast språkliga. Ändringen av *minimistraflet* för rån är inte avsedd att förändra gränsdragningen mellan den brottstypen och sådana gärningar som är av mindre allvarlig art, eller att medföra en förhöjd straffnivå i det senare fallet. Det kan dock inte uteslutas att en gärning i något fler fall än tidigare inte anses motsvara ett straffvärde om ett år och sex månader, varvid frågan om denna är att anse som av mindre allvarlig art kan aktualiseras. Så bör kunna bli fallet vid motvärnssituationer bestående i lindrigare hot eller våld i samband med t.ex. butikstillgrepp. Om gärningen innefattar olaga hot kan dock den generella straffnivåhöjning som kommenterats vid 4 kap. 5 § vara av betydelse.

³ Jfr prop. 2020/21:73 En ny straffbestämmelse som skyddar betalningsverktyg s. 32.

⁴ A. prop. s. 33 f.

9 kap. Om bedrägeri och annan oredlighet

4 § Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för utpressning till fängelse i högst *tre* år. Om brottet är ringa, döms för ringa utpressning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för grov utpressning till fängelse i lägst *två* och högst *åtta* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för utpressning, ringa utpressning och grov utpressning. I *första stycket* har maximistraflet för utpressning skärpts till tre års fängelse och i *andra stycket* har straffskalan för grov utpressning höjts till fängelse i lägst två och högst åtta år. Ändringarna har behandlats i avsnitt 8.4.8.

Höjningen av minimistraflet för grov utpressning är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och utpressning av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grov utpressning. Till detta kommer att höjningen av maximistraflet för grov utpressning medför en möjlighet till ökad spännvidd vid straffmätningen för denna brottstyp med avseende särskilt på de allvarligaste fallen. Ett exempel på en sådan situation kan vara när gärningen inneburit en hänsynslöshet som sträcker sig bortom vad som krävs för grovt brott och pågått under lång tid samt försatt brottsoffret i en mycket svår situation.

En följd av höjningen av minimistraflet för grov utpressning är att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för normalgraden av brottet. Genom höjningen av minimistraflet för grov utpressning från fängelse i ett år och sex månader till två år ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet. Därtill innebär höjningen av maximistraflet för utpressning från två till tre års fängelse, som föranleds av höjningen av straffminimum för grovt brott, att den möjliga spännvidden vid straffmätningen för utpressning ökar ytterligare.

13 kap. Om allmänfarliga brott

3 § Den som åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom, döms för allmänfarlig ödeläggelse till fängelse, lägst två och högst åtta år.

Är brottet mindre allvarligt, döms till fängelse, lägst ett och högst tre år.

Är brottet grovt, döms för grov allmänfarlig ödeläggelse till fängelse på viss tid, lägst sex och högst arton år, eller på livstid. *Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt allvarlig eller farlig art.*

I paragrafen straffbeläggs allmänfarlig ödeläggelse. *Andra stycket* har ändrats dels genom att den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse getts en egen brottsbeteckning, dels genom att det införts omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska bedömas som grovt. Ändringarna, som är allmänt tillämpliga på alla slags fall av allmänfarlig ödeläggelse, har behandlats i avsnitt 8.5.2.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska till att börja med särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse. Med fara för *flera människor* avses att faran avsett åtminstone mer än en person. Sådana förhållanden kan medföra att brottet ska rubriceras som grovt, i vart fall när faran för personerna bedöms som väsentlig i samband med den helhetsbedömning som ska ske när brottet hänförs till en viss grad. Större grupper av personer omfattas givetvis, varvid den relevanta faran kan vara lägre för att brottet ska bedömas som grovt. Inte endast fara för liv, utan även för hälsa omfattas i denna del.

Med fara för *egendom av särskild betydelse* avses att den hotade egendomen är av särskilt stor omfattning eller ekonomiskt av större värde eller att den i kulturellt eller annat hänseende är särskilt betydelsefull.

Om faran har förverkligats eller inte är inte avgörande för dessa kvalifikationsgrunders tillämplighet, annat än i den mån detta är ägnat att visa på farans storlek. Att människoliv gått till spillo behöver å andra sidan inte nödvändigtvis medföra att brottet anses vara grovt. Om någon faktiskt har kommit till skada kan dock bestämmelserna i 3 kap. om uppsåtligt dödande eller orsakande av kropps-

skada, alternativt vållande till annans död eller till kroppsskada, komma att tillämpas i *konkurrens*. Däremot bör den omständigheten att egendom faktiskt skadas inte medföra att bestämmelserna angående skadegörelse i 12 kap. ska tillämpas. Straff för allmänfarlig ödeläggelse får anses omfatta även skadegörelsen.

Det ska även särskilt beaktas om gärningen på annat sätt har varit av *särskilt farlig art*. Härigenom framgår det att gärningens farlighet är central vid bedömningen av om brottet är grovt. Uttrycket särskilt farlig art omfattar flera tänkbara kvalificerande omständigheter. Utrymme ges att beakta i vilket sammanhang som gärningen företagits och om gärningen haft påtagligt samhällsfarliga inslag. Det kan bl.a. vara fråga om faktorer som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande eller påverka samhällets funktionssätt. Också att gärningen p.g.a. gärningspersonernas organisationsgrad genomförs på ett skickligare sätt och med större resurser än annars eller därigenom är mer svårutredd fångas upp. Andra exempel är att gärningen har företagits för att underlätta utförandet av något annat allvarligt brott (jfr NJA 2019 s. 492) eller att den genomförts med en mycket kraftig sprängladdning.

Slutligen omfattas också förhållanden som inte direkt tar sikte på gärningens farlighet, eftersom det särskilt ska beaktas om gärningen varit av *särskilt allvarlig art*. Härigenom ges det grova brottet ett ökat tillämpningsområde och det klargörs att även omständigheter som inte på ett direkt sätt gjort brottet mer farligt kan beaktas. Av betydelse kan bl.a. vara att ett sprängdåd varit ägnat att skrämja ett mycket stort antal människor och på ett mycket påtagligt sätt påverka tryggheten i ett område eller i samhället i stort. Om exempelvis ett sprängdåd riktats mot myndighetslokaler såsom polisstationer, rättscentrum eller liknande kan även detta förhållande, tillsammans med de närmare omständigheterna i övrigt, leda till att gärningen bedöms vara av särskilt allvarlig art och därför utgör grovt brott.

Gärningspersonen ska ha haft *uppsåt*, varvid s.k. likgiltighetsuppsåt är tillräckligt, till de omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av om gärningen bör anses utgöra ett grovt brott.

Avsikten med ändringarna är att förtydliga och utvidga tillämpningsområdet för det grova brottet. Som framgått ovan är uppräknningen av kvalificerande omständigheter, som i viss mån är överlappande, inte uttömmande. Frågan om brottet är grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

12 § För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, *grov allmänfarlig ödeläggelse*, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, sabotage mot blåljusverksamhet, grovt sabotage mot blåljusverksamhet eller spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

Paragrafen reglerar i vilka fall försök, förberedelse och stämpling m.m. till brotten i 13 kap. är kriminaliserat. Som en följd av att den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse har tilldelats en egen brottsbeteckning har brottstypen upptagits i paragrafens uppräkningslista. Detta medför inte någon ändring i sakligt hänseende. Ändringen har behandlats i avsnitt 8.5.2.

16 kap. Om brott mot allmän ordning

5 a § *Den som för brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i sådan verksamhet, döms för främjande av ungdomsbrottslighet till fängelse i högst fyra år. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktam beträffande omständigheterna att den andra personen inte fyllt arton år.*

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket om det vore uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen samt omständigheterna i övrigt.

Genom paragrafen, som är ny, införs ett nytt brott; främjande av ungdomsbrottslighet. Straffbestämmelsen kriminaliserar involveringen av unga i brottslig verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.4.

Av första stycket första meningen framgår att den straffbara gärningen består i att genom visst handlande involvera en person som är under 18 år i brottslig verksamhet. De i paragrafen angivna exemplen innebär till att börja med att den som *anlitar* någon för brottslig verksamhet kan träffas av bestämmelsen. Härigenom menas att den unge t.ex. används, beordras eller hörsammar en uppmaning om att utföra en handling som har betydelse vid utförandet av ett brott, såsom att genomföra eller hålla vakt vid ett rån. På motsvarande sätt kan den straffbara gärningen bestå i att den unge *betalas*, dvs. belönas med

t.ex. pengar eller föremål, för att utföra en tjänst i brottslig verksamhet. Det kan t.ex. handla om att sälja eller transportera narkotika. Även den som lämnar *instruktioner* till någon inom en brottslig verksamhet omfattas. Härigenom träffas anvisningar, direktiv etc. till den unge som avser dennes agerande i brottsligt hänseende. Att *överlämna egendom* genom att förse, tillhandahålla eller liknande, en ung person med föremål att användas inom en brottslig verksamhet träffas också. Det kan t.ex. vara fråga om ett vapen som ska innehas och finnas tillgängligt för någon annans räkning eller en mobiltelefon särskilt ägnad för narkotikaförsäljning (en s.k. knarklur) i en verksamhet. Ett annat exempel är att överlämna stöldgods för vidareförsäljning för ett kriminellt nätverks räkning.

Uppräkningen av åtgärder är exemplifierande vilket innebär att även jämförbart handlande omfattas. Närliggande sätt att involvera någon kan medföra straffansvar genom att bestämmelsen omfattar den som *på annat liknande sätt* involverar en ung person i brottslig verksamhet. Detta innebär att gärningen kan begås även genom passivitet. Om någon som bedriver en brottslig verksamhet accepterar att en person under 18 år av fri vilja medverkar i denna kan han eller hon anses ha involverat den unge i den brottsliga verksamheten. För att undgå ansvar krävs alltså att den som har möjlighet till det aktivt ute-stänger personer under 18 år från att delta i brottslighet som han eller hon själv begår.

För straffansvar krävs att gärningspersonens handlande innebär att den unge *involveras* i brottslig verksamhet. I detta krav ligger att den unges inblandning avsett en brottslighet som någon annan i huvudsak står bakom. Annars kan den unge inte anses ha involverats genom gärningspersonens handlande. Om en ung person på eget initiativ t.ex. har köpt ett skjutvapen endast för att inneha det för egen del, ska ansvar för att ha involverat köparen i brott inte aktualiseras för säljarens del. Den unge (och säljaren) begår visserligen vapenbrott i en sådan situation men den unge har inte involverats i brottslig verksamhet på sätt som avses i bestämmelsen. Det ska alltså vara fråga om att den unge involveras i vad som huvudsakligen är att betrakta som annans brottsliga verksamhet. Däremot saknar det betydelse om gärningspersonen själv är den som styr över den brottsliga verksamheten eller inte. Även den omfattas som t.ex. lämnar ett uppdrag eller instruktioner till en ung person på ett sätt

som innebär att denne involveras i brottslig verksamhet som någon annan än gärningspersonen bedriver.

För att anses ha blivit involverad krävs inte att den unge hunnit begå någon straffbelagd handling. Redan den som t.ex. har anlitas eller betalats, eller gått med på ett erbjudande om betalning, kan ha blivit involverad i brottslig verksamhet. Det krävs alltså inte att den unge kan fällas för brott (även om så ofta kan bli fallet om den unge är över 15 år). Förfarandet att involvera den unge måste dock vara reellt på så vis att denne accepterat att anlitas eller förmåtts till att gå med på att bidra i till den brottsliga verksamheten. Först då har *punkten för fullbordan* har uppnåtts. Den som t.ex. endast uppmanar någon att delta i brottslig verksamhet har däremot inte åstadkommit någon involvering innan det står klart att den unge avser att hörsamma uppmaningen.

Att den unge samtycker till att anlitas eller på annat sätt involveras befriar inte från ansvar enligt bestämmelsen. Tvång, vilseledande, övertalning eller liknande krävs således inte, även om också sådana situationer omfattas.

Att involverandet ska avse *brottslig verksamhet* innebär att det för ansvar inte förutsätts att åtgärden kan hänföras till ett visst brott, även om också sådana fall omfattas av tillämpningsområdet. Bestämmelsen ställer alltså inte några krav på någon närmare konkretisering av brottsligheten. I praktiken medför det att bevisning till styrkande av att förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda kan föras ur ett bredare perspektiv än om det vore fråga om att knyta en persons handlande och uppsåt som medverkande till ett specifikt brott utfört av en ung person. Brottslig verksamhet omfattar såväl brottslighet vid ett enda tillfälle som flera brott som hänger samman. Även planerade brott, som nått den punkt där gärningen är straffbar, kan utgöra brottslig verksamhet. Några krav på att det ska vara brottslighet av särskilt slag, t.ex. narkotikabrottslighet, ställs inte upp. Inte heller behöver den brottsliga verksamheten ha viss omfattning eller inriktning. Om det inte är fråga om involvering i ett visst brott måste åklagaren dock åtminstone kunna peka på konkreta omständigheter som tyder på brottslig verksamhet av en viss typ, t.ex. förmögenhets- eller narkotikabrottslighet. Det är dock inte nödvändigt att styrka närmare detaljer eller uppgifter om verksamhetens omfattning eller inriktning. Om en verksamhet innehåller både lagliga och brottsliga

delar måste den unge ha involverats i de senare för att straffansvar ska vara aktuellt.

Bestämmelsen är således utformad så att straffansvaret inträder oberoende av om det finns förutsättningar för ansvar enligt bestämmelserna om medverkan eller andra osjälvständiga brottsformer. Bestämmelsen gäller oavsett om gärningspersonen samtidigt är att betrakta som t.ex. medverkande i förhållande till den unges brottslighet (att så ofta kan vara fallet är en annan sak, se nedan om konkurrensfrågor). Det innebär att den som t.ex. lämnar ett uppdrag inte behöver känna till vilket konkret brott den unge anlitas för. Det är tillräckligt att *uppsåtet* omfattar att åtgärden avser brottslig verksamhet i sig. Så kallat likgiltighetsuppsåt räcker.

Av straffbestämmelsen framgår att den endast gäller involverande i brottslig verksamhet av unga under 18 år. Av *första stycket andra meningen* följer att straffansvaret träffar den som begår en sådan gärning även om han eller hon endast varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte hade fyllt 18 år. Det krävs alltså inte att den som begår gärningen haft uppsåt till att den unge var under 18 år vid gärningstillfället. Ett liknande undantag från kravet på uppsåt vad beträffar ålder gäller bl.a. för människoexploatering. Regleringen innebär att det ska göras en allmän oaktsamhetsbedömning av vad gärningspersonen har insett, misstänkt eller bort misstänka avseende den unges ålder. Samtliga omständigheter som är iakttagbara för den som begår gärningen ska beaktas. Eftersom barnets ålder är ett objektiva brottsrekvisit som ska vara täckt av uppsåt eller oaktsamhet vid tiden för gärningen, är det endast omständigheter som inträffat eller förhållanden som förelegat vid denna tidpunkt som ska beaktas. Någon kvalificerad form av oaktsamhet krävs inte. En person ska normalt sett anses ha varit oaktsam om han eller hon misstänkt att barnet var under 18 år, eller i vart fall varit tveksam till om barnet uppnått den åldern, och inte vidtagit någon åtgärd för att klarlägga åldern. Om situationen är den att personen inte ens misstänkt låg ålder kan oaktsamhet i förhållande till åldern ändå anses ha förelegat om han eller hon haft förmåga och tillfälle att vidta åtgärder för att komma till insikt om åldern och det har kunnat begäras av honom eller henne att vidta dessa åtgärder.⁵

Andra stycket avser bl.a. den situationen att den som står för involverandet är under 18 år. Bestämmelsen är nämligen utformad så

⁵ Jfr prop. 2017/18:123 s. 58 och 61.

att även den som själv är under 18 år och begår brott tillsammans med en jämnårig i vissa fall kan omfattas. I sådana fall finns ett visst utrymme för ansvarsfrihet. Det ska inte dömas till ansvar om det vore uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som träffas av straffbestämmelsen och den andra personen samt med beaktande av omständigheterna i övrigt. Således kan åldersskillnaden mellan de inblandade beaktas för att avgöra om det är fråga om ett icke-klandervärt handlande som inte ska medföra straffansvar. I samband härmed är maktförhållandet mellan de inblandade och i vilken grad någon påverkan har förekommit exempel på omständigheter som kan beaktas vid den helhetsbedömning som ska göras. Ansvarsfrihetsregelns uppenbarhetsrekvisit markerar att tillämpningen ska vara restriktiv. Det är dock inte uteslutet att även den som relativt nyligen fyllt 18 år kan omfattas av ansvarsfrihet när omständigheterna talar för det.

Straffet för främjande av ungdomsbrottslighet är fängelse i högst fyra år. Att straffskalan sträcker sig till fyra års fängelse medger att straffvärdet i det enskilda fallet kan sättas högre än det som följer av sådan brottslighet som den unge gjort sig skyldig till efter att ha involverats, i vart fall när det är fråga om en mindre allvarlig gärning från den unges sida. Någon korrelation behöver alltså inte råda mellan straffvärdet för att ha involverat en ung person i brottslighet och den aktuella brottslighetens straffvärde. Med tanke på allvaret i att involvera unga personer i brottslig verksamhet kan det i vissa fall vara motiverat att straffet blir högre än det som gäller för ett eventuellt medverkansansvar. Straffvärdet ska som utgångspunkt styras av i vilken grad eller omfattning en åtgärd medfört att en ung person har involverats i brottslig verksamhet. Åldern på den som involveras är också av betydelse samt vilkens sorts brottslig verksamhet det är fråga om. Att ett ungt barn involveras talar för ett högre straffvärde än om motsvarande gärning avser någon strax under 18 år. Att den brottsliga verksamheten i dess helhet, eller det enskilda brott som den unge involverats i, är allvarlig talar också för ett högre straffvärde. Likaså talar förhållandet att flera unga involveras för ett högre straffvärde än om gärningen endast avser en person.

Vid allvarligare gärningar kan det många gånger vara motiverat att med hänsyn till brottslighetens art bestämma påföljden till fängelse även om straffvärdet eller tidigare brottslighet inte ensamt skulle tala för det, t.ex. om någon i mycket låg ålder har involverats. Styrkan i

fängelsepresumtionen måste emellertid bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

I fråga om *konkurrens* kan straffbestämmelsen som framgått vara tillämplig när en gärning även träffas av medverkansansvar enligt t.ex. 23 kap. 4 §. I dessa fall ska det som utgångspunkt dömas i konkurrens, dvs. både för medverkan till det brott som den unge begått och för främjande av ungdomsbrottslighet. Härigenom åstadkoms en straffskärpande effekt för den som involverat en ung person genom sin brottslighet. Däremot är det i regel inte aktuellt att för en och samma gärning döma både för främjande av ungdomsbrottslighet och människoexploatering avseende brottslig verksamhet. I den mån det i ett enskilt fall finns förutsättningar att döma enligt båda straffbestämmelserna bör i första hand dömas för människoexploatering. Om andra konkurrenssituationer uppstår ska sedvanliga principer tillämpas.

26 kap. Om fängelse

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 2–3 a §§, 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.

I paragrafen återfinns allmänna bestämmelser om längden på fängelsestraff. Som en följd av förslaget till en ny 3 a § i kapitlet har hänvisningen i *andra stycket* ändrats så att även den bestämmelsen omfattas. Ändringen har behandlats i avsnitt 8.6.5.

3 a § För den som döms till fängelse med tillämpning av 29 kap. 2 a § får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger den tillämpliga straffskalan, i förekommande fall enligt 2 och 3 §§, men inte överstiga arton år. Denna straffskala får inte heller överskridas med mer än

1. ett år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller längre men kortare än fängelse i åtta år,

3. fyra år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i åtta år eller längre.

I paragrafen, som är ny, framgår de utvidgade straffskalor som gäller vid en tillämpning av 29 kap. 2 a §. Övervägandena har redovisats i avsnitt 8.6.5.

Av bestämmelsen följer att straffskalan för ett brott får överstigas när straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § tillämpas i förhållande till brottet. Den straffskala som avses i bestämmelsen i 26 kap. 3 a § är i förekommande fall den förhöjda straffskala som gäller för en brottstyp efter att 2 och 3 §§ i samma kapitel tillämpats. I sådana fall är det alltså denna straffskala, och inte det maximistraff som framgår av en enskild straffbestämmelse för en viss brottstyp, som bildar utgångspunkt. Med hur lång tid sagda straffskala får överskridas följer av punktlistan. I denna del utgår regleringen från det maximistraff som framgår direkt av brottsbeskrivningen för en viss brottstyp. Som exempel får straffskalan (efter sådant beaktande av 2 och 3 §§ som angetts ovan) för grov misshandel överskridas med högst två år enligt p. 2, eftersom det i 3 kap. 6 § första stycket för brottstypen är föreskrivet ett maximistraff om fängelse i högst sex år. På samma sätt kan straffskalan för grov utpressning överskridas med upp till fyra år enligt p. 3. I detta fall föreskrivs nämligen för brottstypen ett maximistraff om fängelse i åtta år i 9 kap. 4 § andra stycket (se kommentaren till det lagrummet). Som framgår av 26 kap. 1 § är det dock aldrig möjligt att döma ut ett tidsbestämt fängelsestraff som är längre än 18 år, vilket även anges i förevarande paragraf. Det gäller även om 2, 3 och 3 a §§ tillämpas samtidigt.

Paragrafen anger således, tillsammans med 2 och 3 §§, den tillämpliga straffskala inom vilket ett straff ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde enligt 29 kap. 1 § första stycket.

29 kap. Om straffmätning och påföljdseftergift

2 § 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 ett numerärt överläge, eller annars 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,

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.

Paragrafen innehåller en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet. Genom en utvidgning av *tredje punkten* har till de angivna omständigheter som särskilt ska beaktas tillagts att den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge. Skälen för tillägget har behandlats i avsnitt 8.6.3.

Ändringen innebär att det såsom en försvårande omständighet särskilt ska beaktas om den tilltalade har utnyttjat att det på hans eller hennes sida funnits ett numerärt överläge gentemot brottsoffret eller brottsoffren. Något specifikt antal krävs inte för att det ska vara fråga om ett *numerärt överläge*, såväl två mot en-situationer som när en större grupp angriper en mindre kan omfattas. Det ska vara fråga om att det numerära överläget i förhållande till brottsoffret *utnyttjats* för att begå brottet i sig. Detta kräver normalt sett att förövarna befunnit sig på brottsplatsen tillsammans med brottsoffret och riktat gärningen direkt mot honom eller henne. Utnyttjandet ligger alltså i att ett numerärt överläge förelegat vid brottet och att det har inneburit att brottsoffret befunnit sig i en skyddslös ställning eller haft svårigheter att värja sig.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs inte att brottet innefattat våld eller hot. Om flera gärningspersoner t.ex. begår en stöld genom att tränga in i en bostad och därigenom fråntar brotts-offret möjligheten att freda sin egendom kan en tillämpning aktualiseras trots att gärningen inte innehållit våld, hot eller någon form av annat betvingande. Den tillagda formuleringen är alltså inte begränsad till att avse endast viss sorts brottslighet.

Bestämmelsen gäller inte bara i förhållande till den som är gärningsperson eller begår brottet i medgärningsmannaskap. Den kan även tillämpas på andra medverkande, t.ex. någon som agerat som medhjälpare.

De omständigheter som medför att bestämmelsen blir tillämplig måste vara täckta av den tilltalades *uppsåt*, varvid s.k. likgiltighets-uppsåt är tillräckligt.

Storleken på straffskärpnigen måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, varvid det bl.a. ska beaktas i vilken grad det numerära övertaget inneburit att brottsoffret befunnit sig i en skyddslös ställning eller haft svårigheter att värja sig samt den hänsynslöshet som ligger i detta.

2 a § Utöver vad som anges i 2 § ska det vid bedömningen av straffvärdet anses som synnerligen försvårande om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och

1. innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat likvärdigt ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats,

2. haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sådana ämnen som avses i 1 använts, eller

3. varit ägnad att framkalla en konflikt av sådant slag som avses i 2.

Paragrafen är ny och utgör en särskild straffskärpningsbestämmelse. Den har behandlats i avsnitt 8.6.4 och syftar till att medföra en kraftigare höjning av straffvärdet än vad som följer av 2 § i samma kapitel, vilket följer av att omständigheterna som omfattas av bestämmelsen ska anses som synnerligen försvårande.

Bestämmelsen är tillämplig vid bedömningen av straffvärdet för brott bestående i en gärning som inneburit ett *allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person*, varmed avses detsamma som i 1 § andra stycket i samma kapitel. Det vill säga brott med ett straffvärde på minst sex månader där gärningen har bestått i eller

innefattat uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot, eller med sådant våld eller hot jämställbart handlande, som är direkt riktat mot en annan person. Också medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brottsformer omfattas.⁶

I *första punkten* regleras sagda sorters angrepp som sker med *användning av skjutvapen eller sprängämnen* och begås på vissa platser. Med användning avses att man har avlossat, eller försökt avlossa, skjutvapnet eller har bringat ett sprängämne eller liknande till explosion eller försökt göra det. Med skjutvapen avses detsamma som i 1 kap. 2 § vapenlagen (1996:67) och med sprängämnen avses som i andra bestämmelser i brottsbalken olika former av sprängämnen, däribland handgranater. Även sprängningar framkallade av likvärdiga ämnen omfattas av punkten. Härmed avses explosiva varor enligt 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor som inte klassas som just sprängämnen.

De *platser* som omfattas är allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, med samma innebörd som dessa begrepp har i 9 kap. 1 a § 1 vapenlagen. Med begreppet allmän plats avses alltså en plats, inom- eller utomhus, som är upplåten till eller frekventeras av allmänheten, t.ex. gata, torg, tunnelbanestation eller järnvägsstation. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. Även tåg, båtar, hotell, restauranger, affärslokaler, teatrar, biografteater och liknande utgör allmänna platser i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till dem. Med begreppet en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats avses en plats som inte utgör allmän plats men som regelmässigt fungerar som samlingsplats eller där det vid tillfället för brottet finns en folksamling. En annan plats där människor brukar samlas kan t.ex. vara en myndighets-, företags- eller föreningslokal eller ett skol- eller universitetsområde dit allmänheten inte har tillträde. Det krävs inte att människor är samlade på platsen vid tillfället för brottet, utan endast att människor regelmässigt samlas där. Om en plats normalt inte utgör en samlingsplats men det finns en folksamling där när brottet begås, är det i stället fråga om en annan plats där människor har samlats. Det kan i princip vara fråga om vilken plats som helst

⁶ Prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 41.

som inte är allmän, t.ex. en skogsdunge som fungerar som tillfällig festplats.⁷

Eftersom brottet ska ha *begåtts* på en viss plats omfattas brott där en användning av skjutvapen eller sprängämnen m.m. som avses har skett på en sådan plats som anges i bestämmelsen. Även t.ex. en skjutning från en sådan plats mot någon på ett annat ställe omfattas. Likaså inryms en skjutning från något annat ställe mot en person på en sådan plats som anges i bestämmelsen – även när endast effekten av ett brott inträffar på allmän plats kan det anses vara begånget där. Den som skjuter någon eller kastar en handgranat mot denne omfattas alltså, vare sig det sker på, från eller mot t.ex. ett torg. På samma sätt omfattas brott begångna genom användning av skjutvapen eller sprängämnen om de utförts från, i eller mot fordon på sådana platser som avses i bestämmelsen.

I *andra* och *tredje punkten* regleras angrepp som haft bakgrund i en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen m.m. använts, eller varit ägnade att framkalla en konflikt av sådant slag. Samma sorts *användning av skjutvapen och sprängämnen* som i första punkten avses. Något krav på att brottet begås på vissa särskilda platser uppställs dock inte. Inte heller är det ett krav att brottet i sig innefattat någon sådan användning. Det räcker att det haft bakgrund i en konflikt där det förekommit eller varit ägnat att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen m.m. används. Att gärningen haft *bakgrund* i en konflikt av nämnda slag innebär att en eller flera skjutningar eller sprängningar tidigare förekommit inom ramen för konflikten. Att brottet skett i visst syfte, t.ex. för att hämnas, krävs dock inte. Inte heller förutsätts det att det är fråga om en omedelbar reaktion. Även brott som inträffar senare men som kan kopplas till en skjutning eller sprängning längre bak i tiden omfattas. Att gärningen varit *ägnad* att framkalla en konflikt av det slag som avses innebär att den objektivt har varit av sådan karaktär att den typiskt sett riskerar att göra detta. Inte heller här förutsätts det alltså att det funnits någon sådan särskild avsikt med brottet. I stället får en sammantagen bedömning av brottet och det sammanhang i vilket det utspelat sig göras.

Redan av det förhållandet att punkterna avser inträffade eller framtida skjutningar och sprängningar framgår att tillämpningsområdet avser *konflikter*. Användningen av begreppet innebär inte i

⁷ Prop. 2013/14:226 Skärpningar i vapenlagstiftningen s. 47.

sig att några särskilda krav uppställs i den delen, t.ex. vad gäller dignitet, intensitet, omfattning, varaktighet, ändamål etc. En konflikt kan alltså bestå i meningsskiljaktigheter och bråk m.m. av olika slag och handla om vitt skilda saker. Alltifrån personliga oförrätter och föreställningar om heder i den kriminella miljön, till mer instrumentellt präglad konkurrens om drogmarknaden omfattas.

Konflikten ska utspela sig mellan *grupper av personer*, vilket innebär att det finns minst två personer på varje sida som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning i konflikten. Interna konflikter där det i en större grupp finns två falanger som är i konflikt med varandra omfattas. Däremot krävs det inte att konflikten är mellan kriminella nätverk. I praktiken kan dock just kriminella nätverk antas träffas, eftersom det är i denna miljö den sorts sammankopplade våldsdåd som avses i bestämmelsen förekommer. Det krävs inte heller att den som utfört eller annars medverkat till brottet har en viss grupptillhörighet. Även gärningar utförda av någon utomstående för en grups räkning omfattas. Skjutningar och sprängningar behöver inte heller ha skett från ömse sidor i konflikten. Tillämpningsområdet omfattar alltså även konflikter mellan grupper där våldshandlingar eller allvarliga hot förekommer, men där endast en av sidorna står för skjutningar eller sprängningar.

För att avgöra om den andra och tredje punkten är tillämpliga kan bl.a. uppgifter om den tilltalades, men även brottsoffrets, tidigare brottslighet, tillgång till vapen och sprängämnen, och eventuella tillhörighet till en våldsamt kriminell gruppering beaktas.

Som exempel på när ett brott haft bakgrund i en sådan konflikt som avses i bestämmelsen kan nämnas situationen att en eller flera individer i ett kriminellt nätverk blivit utsatta för en skjutning eller sprängning och svarar på samma sätt. Alternativt kan det vara fråga om att annat grovt våld eller t.ex. utpressning utövas mot någon med anknytning till den andra gruppen med anledning av det tidigare våldsdådet. En gärning kan i sin tur ha varit ägnad att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen används om t.ex. någon ur en grupp angriper en konkurrerande sammanslutning vars medlemmar har tillgång till vapen eller sprängämnen eller har en historik av skjutningar och sprängningar.

I *subjektivt hänseende* krävs uppsåt i förhållande till bestämmelsens objektiva rekvisit. Så kallat likgiltighetsuppsåt är tillräckligt, vilket gäller för samtliga punkter i bestämmelsen. Beträffande kravet

på att gärningen ska ha sin bakgrund i en konflikt som innefattar en skjutning eller sprängning, eller är ägnad att framkalla en konflikt av sådant slag, bör det subjektiva rekviritet anses vara uppfyllt när gärningspersonen har haft kännedom om de relevanta omständigheterna. Som redan nämnts krävs det alltså inte att brottet företagits med ett syfte att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen m.m. används. Inte heller krävs det för brott som har bakgrund i en sådan konflikt att brottet skett med särskild avsikt att t.ex. hämnas, så länge som ett objektivt samband finns.

När det gäller bestämmelsens närmare *straffskärpande verkan* följer det av dess utformning att den ska tillämpas utöver, dvs. som tillägg till, sådan straffskärpning som kan ske enligt 2 § i samma kapitel. Att straffskärpningen därvid ska vara kraftigare än enligt sistnämnda paragraf anges genom att de omständigheter som omfattas ska anses *synnerligen försvårande*. Någon regelmässig höjning av straffvärdet enligt en viss procentsats kan däremot inte anges. De förhållanden som omfattas kan vara av varierande slag och omständigheterna kan föreligga med olika styrka i olika fall. Exempelvis innefattar sådana sprängämnen m.m. som avses i första punkten såväl kraftiga industriella sprängämnen och handgranater som mindre potent pyroteknik. Likaså kan de platser som omfattas vara av varierande slag. En sammantagen bedömning måste därför göras i det enskilda fallet. Även när det gäller andra och tredje punkterna kan de förhållanden som omfattas variera. Ytterst följer det av 26 kap. 3 a §, och de möjligheter att tillämpa en utvidgad straffskala som där anges, hur stor verkan bestämmelsen kan ges i de allvarligaste fallen. Bestämmelsen kan även vara av betydelse vid den helhetsbedömning som ska göras när en domstol avgör om ett livstidsstraff är motiverat.

Avslutningsvis bör nämnas den straffrättsliga princip som innebär att s.k. *dubbelräkning* inte ska ske. Av denna följer att försvårande omständigheter ska ges genomslag vid straffvärdebedömningen endast när dessa inte tillräckligt har beaktats genom rubriceringen av brottet eller vid kvalificeringen av brottet till en viss grad. Principen är tillämplig även i förhållande till den nu aktuella straffskärpningsbestämmelsen men bör sällan kunna leda till att bestämmelsen inte får något genomslag alls.

4 § Vid straffmätningen ska rätten, 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. *Har den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott, eller utgör brottet återfall i särskilt allvarlig brottslighet ska den tidigare brottsligheten dock beaktas oberoende av om sådant förverkande sker.*

Vid tillämpning av första stycket ska rätten ta hänsyn till den tid som har förflutit mellan brotten och om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Paragrafen har ändrats. Ändringen innebär att den omständigheten att den tilltalade tidigare har återfallit i brott ska beaktas vid straffmätningen i större utsträckning än i dag och har behandlats i avsnitt 11.4.2.

Första stycket i paragrafen har ändrats på så sätt att det har lagts till en ny andra mening. Av denna mening följer att återfall i brott i två kvalificerade situationer ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker.

Den första situationen avser om den tilltalade vid upprepade tillfällen har gjort sig skyldig till brott. Här avses de fall när en person gång på gång återfaller i t.ex. förmögenhetsbrott, trafiknykterhetsbrott eller våldsbrott. Att det ska vara fråga om upprepade tillfällen innebär att den tilltalade bör ha dömts vid i vart fall två till tre tidigare tillfällen, eller något fler fall om brottsligheten inte är av allvarlig art. Återfall ska alltså ha skett i sådan utsträckning att den upptrappning av ingripandenivån som kan ske inom ramen för förverkande av villkorligt medgiven frihet har passerats, vilket också är en förutsättning för att det ska vara möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet.

Den andra situationen när rätten ska beakta återfallet oberoende av förverkande av villkorligt medgiven frihet är om brottet utgör återfall i särskilt allvarlig brottslighet. När det gäller vad som utgör särskilt allvarlig brottslighet är ingen ändring i sak avsedd i förhållande till den hittillsvarande lydelsen av bestämmelsen. För straffskärpning vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet krävs inte, till skillnad från vad som anges i första ledet, att den tilltalade har dömts vid upprepade tillfällen.

Av paragrafens *andra stycke* följer att rätten vid bedömningen av om återfallsskärpning ska ske ska ta hänsyn till den tid som har förflutit mellan brotten och om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade. Någon ändring i sak i förhållande till den hittillsvarande lydelsen av paragrafen är inte avsedd.

Det är inte möjligt att i detalj ange hur mycket straffet i det enskilda fallet ska skäras med hänsyn till att den tilltalade återfallit i brott. Enligt 26 kap. 3 § är det emellertid vid återfall möjligt att gå utöver det högsta straffet som kan följa på brottet med högst fyra år. Utgångspunkten vid återfallsskärpning enligt förevarande bestämmelse bör därför vara att fyra år utgör den maximala skärpning som kan komma i fråga. En så sträng återfallsskärpning bör endast aktualiseras vid återfall i mycket allvarlig brottslighet, där det fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut hade uppgått till tio år eller mer. Andra förutsättningar för att straffet ska kunna skäras med så mycket som fyra år bör vara att den tidigare brottsligheten har varit jämförelsevis allvarlig och omfattande, att den tilltalade har återfallit i brott vid upprepade tillfällen och att det har förflutit kort tid mellan brotten.

Straffskärpningen bör som regel vara procentuellt sett högre vid låga straffnivåer än vid höga straffnivåer. Det är t.ex. inte orimligt att straffet för den som har gjort sig skyldig till ett brott med ett straffvärde motsvarande fängelse i en månad skäras till fängelse i två månader om den tilltalade vid flera tillfällen har dömts för likartad brottslighet. Att döma ut ett straff som är dubbelt så långt som brottets straffvärde bör däremot inte bli aktuellt när det gäller mer allvarlig brottslighet. Har brottet ett straffvärde som motsvarar fängelse i ett år eller mer bör det sällan komma i fråga att skärpa straffet med mer än en fjärdedel p.g.a. återfall i brott. Det måste dock beaktas att återfallsskärpnings storlek inte endast påverkas av det nya brottets straffvärde, utan också av omfattningen av den tilltalades tidigare brottslighet och den tid som har förflutit mellan brotten. Har den tilltalade dömts för brott vid ett stort antal tillfällen och det senaste brottet har begåtts kort tid efter senaste brottsdatum kan det finnas anledning att skärpa straffet i något större utsträckning än vad som angetts ovan. Å andra sidan ska återfallsskärpningen vara mindre omfattande om den tilltalade är dömd till fängelse endast någon enskilda gång tidigare och detta brott ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden.

När det gäller sådana situationer som inte omfattas av den tillagda meningen i första stycket är någon ändring av paragrafens tillämpning inte avsedd. Nuvarande praxis bör alltså äga fortsatt giltighet.

16.3 Förslaget till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

1 § Den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller
6. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika döms, om gärningen sker uppsåtligen, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år.

Om en gärning som avses i första stycket innebär att gärningsmannen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas döms i stället till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Bestämmelser om straff för olovlig införsel och utförsel av narkotika och olovlig befattning i vissa fall med narkotika finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Paragrafen, som reglerar straffansvar för narkotikabrott, har ändrats på så sätt att ett nytt *andra stycke* har tillkommit. Ändringen har behandlats i avsnitt 10.6.2.

Enligt andra stycket ska en särskild straffskala tillämpas för narkotikabrott av normalgraden som innebär försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas. Straffskalan uppgår till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Genom kravet på att det ska vara fråga om försäljning av narkotika eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas begränsas tillämpningsområdet för den särskilda straffskalan till sådana former av överlåtelser som typiskt sett sker i vinningssyfte. Det kan t.ex. vara fråga om försäljning av narkotika genom gatuförsäljning eller försäljning via en hemsida på internet. Även försälj-

ningar som sker via telefon eller via sms till ett telefonnummer som regelmässigt används för att sälja narkotika omfattas. Andra former av överlåtelser, t.ex. där narkotika överläts till vänner utan vederlag eller där det är fråga om ett samköp av narkotika mellan flera missbrukare faller däremot utanför tillämpningsområdet för den stängare straffskalan. Vilket syfte gärningspersonen har med försäljningen saknar däremot betydelse. Även försäljning som sker för att gärningspersonen ska kunna finansiera sitt eget missbruk omfattas av den särskilda straffskalan.

Storleken av vinningen eller den förväntade vinningen har inte någon betydelse vid bedömningen av om gärningen har varit ägnad att ge ekonomisk vinning. Det är tillräckligt att en överlåtelse vid en objektiv bedömning har sådan karaktär att den kan förväntas innebära ekonomisk vinning för någon för att den särskilda straffskalan ska vara tillämplig. Någon utredning som visar att en vinst uppstått i det enskilda fallet behöver alltså inte läggas fram. Det behöver inte heller vara gärningspersonen som ska beredas ekonomisk vinning, utan det kan t.ex. vara dennes uppdragsgivare. Rekvisetet – *säljer* respektive *som är avsedd att säljas* – ska dock givetvis vara täckt av gärningspersonens uppsåt. Så kallat likgiltighetsuppsåt är tillräckligt.

Den särskilda straffskalan är tillämplig även för andra typer av befattningar med narkotika än just försäljning. Det kan t.ex. vara fråga om framställning, förvärv, förpackning, transport, förvaring eller innehav av narkotika. Det avgörande är om det är fråga om befattning med narkotika som är avsedd att säljas. Samtliga förfaranden som anges i första stycket 1–6, som innefattar någon form av befattning med narkotika, kan således komma att omfattas av den särskilda straffskalan under förutsättning att det kan visas att den narkotika som gärningspersonen befattat sig med varit avsedd att i något led säljas. Detta innebär alltså att samma typ av befattning med narkotika, t.ex. transport eller förvaring, kan komma att straffas enligt två olika straffskalor, där ett konstaterande av om narkotikan varit avsedd att säljas är avgörande för att den strängare straffskalan ska komma att aktualiseras. Förfaranden som endast faller inom tillämpningsområdet för första stycket 5 omfattas däremot inte av den särskilda straffskalan, eftersom gärningar som avses i denna punkt inte förutsätter att gärningspersonen säljer eller har tagit annan befattning med narkotika.

Straffmätningen för gärningar som faller under den särskilda straffskalans tillämpningsområdet startar vid minimistraflet om sex månaders fängelse och sker därefter inom hela straffskalan upp till maximistraflet om tre års fängelse. Sort och mängd narkotika utgör en utgångspunkt vid straffvärdesbedömningen. Även de allmänna principer för straffmätning av narkotikabrott som har utvecklats i praxis ska här tillämpas.

I sammanhanget bör det noteras att den särskilda straffskalan endast gäller för brott av normalgraden. Vid sådana förhållanden som kan aktualisera ansvar för grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott torde dock distinktionen mellan de nu behandlade olika typerna av befattning med narkotika i praktiken sakna betydelse. När det gäller ringa narkotikabrott se kommentaren till 2 §.

2 § Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader. *Detta gäller inte om gärningen omfattas av 1 § andra stycket.*

Paragrafen har ändrats på så sätt att en andra mening har tillkommit. Övervägandena finns redovisade i avsnitt 10.6.2.

Ändringen innebär att narkotikabrott som innefattar försäljning av narkotika eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas inte kan bedömas som ringa brott, oavsett art och mängd narkotika eller omständigheterna i övrigt kring gärningen. Det sagda innebär att varken böter eller fängelsestraff kortare än sex månader kan dömas ut som påföljd för gärningar av denna typ, om inte någon särskild regel, som i det enskilda fallet tillåter straffmätning under minimistraflet, är tillämplig. Någon ändring vad avser tillämpningsområdet för det ringa brottet i övrigt är inte avsedd.

4 § För försök eller förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott döms det, om gärningen avser *annat än bruk av narkotika*, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms det, om gärningen avser annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen, som reglerar straffansvar för osjälvständiga brottsformer, har ändrats på så vis att det av *första stycket* följer att även försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden respektive försök och förberedelse till ringa narkotikabrott är kriminaliserat beträffande sådant innehav och annan befattning med narkotika som regleras i 1 § första stycket 6, med undantag för bruk av narkotika. Ändringen har behandlats i avsnitt 10.6.4.

Ett försöksbrott som avser narkotikabrott i form av innehav kan vara för handen när en köpare beställer narkotika avsedd för eget bruk via t.ex. internet eller sociala medier, men sedan inte får narkotikan i sin besittning p.g.a. att beställningen har avslöjats, narkotikan har tagits i beslag eller av annat skäl. Om beställaren utan att något sådant förhållande föreligger har ångrat sig och därför avstått från att fullfölja köpet kan gärningen dock vara straffri såsom ett frivilligt tillbakaträdande. Ett förberedelsebrott kan t.ex. föreligga om köparen införskaffat hjälpmedel som syftar till att undgå upptäckt eller identifikation i samband med brott.⁸ Ett sådant hjälpmedel skulle kunna vara en krypterad chattfunktion eller något annat tekniskt hjälpmedel för att anonymt kunna beställa narkotika via internet. Stämpling kan vara för handen om någon försökt förmå annan att genomföra en narkotikabeställning. I sammanhanget kan noteras att stämpling till ringa narkotikabrott alltså faller utanför det kriminaliserade området.

⁸ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, en kommentar (version 17, Juno), kommentaren till 23 kap. 2 § brottsbalken.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Ghita Hadding-Wiberg angående utredningens förslag till höjning av minimistraffet för rån

Jag ställer mig bakom den beskrivning som ges när det gäller utvecklingen av rån och att det många gånger sker på det sätt och inom de grupper som beskrivs i kap. 8.4.7. När det gäller rån av normalgraden är det dock fortfarande ett brott med mycket mer skiftande karaktär än vad som t.ex. gäller för grov misshandel. Såvitt gäller rån finns därför ett stort behov av en vidare straffskala för att kunna åstadkomma en nyanserad bedömning av straffvärdet. I likhet med vad regeringen anförde 2017 anser jag att minimistraffet för rån bör lämnas oförändrat.

Kommittédirektiv 2020:62

Straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2020

Sammanfattning

Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat i Sverige de senaste åren. Antalet skjutningar med dödlig utgång har också ökat. Denna brottslighet har stark koppling till kriminella nätverk. Det har även brott som exempelvis narkotikabrott, rån och utpressning.

För att minska brottsligheten och öka tryggheten måste insatserna mot de kriminella nätverken intensifieras. Ett viktigt led i detta är att säkerställa att det straffrättsliga regelverket som aktualiseras är effektivt och att det återspeglar allvaret i brottsligheten. En särskild utredare ges därför i uppdrag att överväga en rad straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk. Utredaren ska bl.a. överväga och lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som innebär

- en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk, särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgörelser,
- en skärpt straffrättslig reaktion mot narkotikaförsäljning, och
- en skärpt straffrättslig reaktion mot dem som involverar unga i kriminalitet.

Utredaren ska vidare överväga och vid behov lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som innebär att det finns en presumtion för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk.

Uppdraget ska redovisas senast den 11 juni 2021.

Behovet av en utredning

Många kriminella nätverk är i dag löst sammansatta

Det finns i Sverige inte någon vedertagen definition av organiserad brottslighet. Begreppet kan avse en rad olika fenomen och organisationsformer och vad som åsyftas kan variera beroende på när, hur och av vem termen används (se t.ex. Brottsförebyggande rådets rapport 2016:12 Kriminella nätverk och grupperingar – Polisens bild av maktstrukturer och marknader och rapporten Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019).

Organiserad brottslighet associeras inte sällan med s.k. synliga gäng. Ett exempel på synliga gäng är kriminella mc-gäng, som också har beskrivits som självdefinierade nätverk. Nätverken definierar grupptillhörigheten med eget namn, symboler och andra attribut som signalerar exklusivitet, lojalitet, professionalism, sammanhållning inåt och makt utåt. Hierarkier och kollektiva regler håller ihop grupperna. (Jämför t.ex. prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet och Brottsförebyggande rådets rapport 2016:12.) Självdefinierade nätverk förekommer i Sverige, men många kriminella nätverk är i dag löst sammansatta. Rörligheten är stor inom och mellan nätverken och brott begås alltmer utanför formaliserade nätverksstrukturer genom kontakter i den kriminella aktörens nätverk. (Se Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017, Polismyndigheten.)

Enligt Polismyndigheten har löst sammansatta nätverk ofta anknytning till de områden som myndigheten har identifierat som utsatta. Fokus i arbetet mot organiserad brottslighet har mot den bakgrunden alltmer kommit att riktas mot kriminella nätverk som rör sig i och omkring dessa områden. Grunden för nätverken kan vara att medlemmarna har växt upp i samma område, har en gemensam härkomst eller har gemensamma vänskapsband. Nätverken har sällan någon politisk agenda i sin brottslighet. Målet är i stället ekonomisk vinning, status och makt. Vidare är det ofta yngre våldsbenägna personer som är utförare och som tar risker som ledarskiktet inte är villigt att ta. En ledande position innebär, förutom möjlighet att verka i det dolda och undvika exponering, även tillgång till nätverkens kollektiva vålds-

kapital och förmåga att beställa våldsbrott. (Se utöver de nämnda rapporterna också Polismyndighetens rapport Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen.)

De finns flera orostecken i fråga om utvecklingen av de kriminella nätverkens brottslighet

Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat de senaste åren. Detsamma gäller antalet skjutningar med dödlig utgång. Enligt Polismyndigheten har skjutningarna blivit ett tillvägagångssätt för kriminella nätverk att hantera konflikter mellan individer och nätverk. I takt med att fenomenet blivit vanligare och sker i det offentliga rummet, på gator och torg, ökar risken att tredje man drabbas. Användandet av explosiva varor gör att Sverige särskiljer sig ur ett europeiskt perspektiv.

Narkotikahandeln fortsätter att vara en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter och utgör inte sällan en huvudsaklig inkomstkälla i den kriminella verksamheten. Inkomsterna används för investering i och finansiering av kriminella upplägg inom såväl narkotikahandeln som andra brottsområden. Våld och konflikter i kriminella kretsar är ofta narkotikarelaterade. Förekomsten av narkotika har också kommit att påverka den upplevda tryggheten i lokalsamhället negativt, bl.a. genom den öppna narkotikaförsäljning som pågår i vissa bostadsområden. Narkotika säljs vidare i växande utsträckning via sociala medier och den dolda delen av internet (Darknet).

Brottsligheten i kriminella nätverk är dock inte begränsad till skjutvapenvåld, sprängningar eller narkotikabrott. Rån, utpressning och misshandel är andra exempel på brott som är vanligt förekommande i sådana sammanhang. Brottslighet i kriminella nätverk kan vidare vara gränsöverskridande och det är inte ovanligt att kriminella nätverk har internationella förgreningar.

Det har vidtagits en rad straffrättsliga åtgärder som kan bidra till att bekämpa de kriminella nätverkens brottslighet ...

Regeringens insatser mot brott i kriminella nätverk spänner över en rad olika områden och syftar till att bekämpa såväl brotten som brottens orsaker. På straffrättens område, som har en central plats i

sammanhanget, har det vidtagits åtskilliga åtgärder som direkt eller indirekt bidrar till att bekämpa brottsligheten i fråga.

Den 1 juli 2016 genomfördes omfattande skärpningar i den straffrättsliga lagstiftningen i syfte att mer effektivt motverka organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet). Lagändringarna innebar bl.a. att försök, förberedelse och stämpling till allvarliga brott kriminaliserades i större utsträckning än tidigare. Vidare infördes nya omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Bland annat ska det vid vissa brott med hotinslag särskilt beaktas om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller om gärningen annars har varit av allvarligt slag.

Den 1 juli 2016 infördes också brotten synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling. Lagändringarna innebar att straffen skärptes bl.a. för gärningar som avser hantering av synnerligen stora mängder narkotika (prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott). Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2017 skärptes vidare straffskalorna för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning (prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott).

Den 1 januari 2018 trädde ett antal lagändringar i kraft som innebar att straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skärptes i flera avseenden (prop. 2017/18:26 Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten). Regeringen har vidare beslutat en lagrådsremiss med förslag till lagändringar som bl.a. innebär att fler vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska bedömas som grova och synnerligen grova.

Den 1 januari 2020 gjordes en ändring i straffbestämmelsen om mord som syftar till att livstidsstraffet ska kunna komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare (prop. 2018/19:138 Straffet för mord). Regeringen har vidare i november 2019 gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. överväga om straffskalorna för övergrepp i rätts sak, mened och skyddande av brottsling bör skärpas (dir. 2019:85 En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring). I en proposition som överlämnades till riksdagen i mars 2020 har regeringen föreslagit att det ska införas en ny påföljd för unga lagöverträdare, ungdomsöver-

vakning (prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning). I ett utkast till lagrådsremiss avses vidare lämnas förslag om att slopa ungdomsreduktionen för 18–20-åringar för brott med minimistraff ett års fängelse.

... men ytterligare åtgärder behövs

Ytterligare åtgärder behöver dock vidtas för att vända utvecklingen av den ökade brottsligheten i kriminella nätverk. Ett viktigt led i detta arbete är att säkerställa att det straffrättsliga regelverk som kan aktualiseras i sådana sammanhang är ändamålsenligt, bl.a. när det gäller att effektivt bekämpa brott som begås inom ramen för löst sammansatta nätverk. Det är också viktigt att strafflagstiftningen återspeglar brottslighetens allvar. De åtgärder som övervägs bör vidare träffa den aktuella brottsligheten på ett så precist och träffsäkert sätt som möjligt.

Särskild uppmärksamhet bör riktas mot brott med kopplingar till kriminella uppgörelser. Kriminella uppgörelser kan leda till ytterligare brottslighet genom hämndaktioner. Uppgörelserna kan vidare drabba även andra personer än de som är inblandade. Därför har regeringen dels i regeringsförklaringen den 21 januari 2019, dels i 34-punktsprogrammet mot gängkriminalitet (punkt 16) aviserat att straffen ska skärpas för brott kopplade till kriminella uppgörelser. Riksdagen har också beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om att straffen bör skärpas avsevärt för brott kopplade till kriminella uppgörelser (bet. 2018/19:JuU11 punkt 48, rskr. 2018/19:181).

Det bör också vidtas kraftfulla åtgärder mot narkotikahandeln. Som konstateras ovan fortsätter narkotikahandeln att vara en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter och utgör inte sällan en huvudsaklig inkomstkälla i den kriminella verksamheten. Regeringen har dels i regeringsförklaringen den 21 januari 2019, dels i 34-punktsprogrammet mot gängkriminalitet (punkt 18) aviserat att straffen bör skärpas för dem som överlåter narkotika till andra. Riksdagen har också beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om skärpt straff för den som överlåter narkotika till andra (bet. 2018/19:JuU11 punkt 52, rskr. 2018/19:181).

En oroande utveckling är att unga, särskilt i utsatta områden, löper ökad risk att involveras i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang. Detta är angeläget att motverka. Som regeringen har gett uttryck för såväl i regeringsförklaringen den 21 januari 2019 som

i 34-punktprogrammet mot gängkriminalitet (punkt 15) behöver nyrekryteringen till gängkriminalitet hindras och en utveckling där unga personer som inte kan dömas till lika stränga straff utnyttjas av äldre motverkas. Därför har regeringen aviserat att straffen för dem som begår brott tillsammans med yngre eller anstiftar dessa att begå brott behöver skärpas.

För att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda brott i kriminella nätverk finns det vidare ett behov av att i fler fall än vad som nu är möjligt kunna häkta kriminella personer i nära anslutning till att brotten har begåtts. I 34-punktprogrammet mot gängkriminalitet (punkt 4) har det aviserats att det gäller vid allvarliga brott såsom rån och grov utpressning som är vanligt förekommande i kriminella sammanhang.

Uppdraget om en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk – särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgörelser

Det övergripande syftet med utredningen är att säkerställa att den straffrättsliga lagstiftning som aktualiseras vid brott som begås inom ramen för kriminella nätverk är effektiv och att den återspeglar allvaret i brottsligheten. Det sagda gäller inte minst brottslighet med kopplingar till kriminella uppgörelser.

En förutsättning för ändamålsenliga lösningar är en tydlig bild av behov och brister. En viktig utgångspunkt är därför att kartlägga vilka brott som är vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk och även särskilt identifiera de brott som kännetecknar eller är ett uttryck för kriminella uppgörelser – sådana brott torde ofta innehålla inslag av våld, hot eller tvång.

Ett naturligt nästa led i en översyn av regleringen mot brott i kriminella nätverk är att analysera om tillämpningsområdet för den befintliga straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, som tar sikte på brottslighet i organiserad form, är ändamålsenligt utformad och träffar brottsligheten på avsett sätt.

Enligt den bestämmelsen ska det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet för ett brott, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering.

Med brottslighet som utövats i organiserad form avses brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer har samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott har sträckt sig längre än till enbart det aktuella brottet (prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 43).

För att straffvärdet för ett brott ska kunna skärpas med stöd av den aktuella straffskärpningsgrunden krävs det alltså att åklagaren kan bevisa att brottsligheten har skett inom ramen för en sådan struktur som avses i bestämmelsen. Som redovisas ovan förekommer sådana strukturer i Sverige, men i bilden ingår även mindre formaliserade nätverksstrukturer. Det förhållandet att många kriminella nätverk är löst sammansatta och att det förekommer stor rörlighet inom och mellan nätverken medför därför att det nu finns skäl att se över tillämpningsområdet för bestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. I sammanhanget finns det också anledning att överväga om bestämmelsen bör ändras så att den kan tillämpas även vid brott som är ett uttryck för eller utgör ett led i en kriminell uppgörelse.

Kriminella nätverk har inte sällan internationella förgreningar. Erfarenheter av bekämpning av organiserad brottslighet, inte minst i våra grannländer, är av intresse. Därför är det också av vikt att kartlägga relevanta straffrättsliga regleringar i andra nordiska länder och att analysera om sådana eller liknande regleringar bör införas i Sverige och, i så fall, hur. Vid dessa överväganden bör det dock beaktas att det kan finnas skillnader mellan länderna när det gäller de kriminella miljöernas närmare karaktär. Den reglering som föreslås måste vara anpassad till den problembild som råder i Sverige. Enligt Polismyndighetens bedömning skiljer sig t.ex. situationen i Sverige till viss del från den i några av våra europeiska grannländer, där självdefinierade kriminella grupperingar, t.ex. mc-gäng, är mer utbredda och utåtagerande. Många åtgärder mot kriminella nätverk i dessa länder är enligt myndigheten riktade mot just sådana grupperingar.

Ett exempel på nordisk lagstiftning är den danska bestämmelsen i 81 a § straffeloven. Bestämmelsen, som infördes 2009, gör det möjligt att under vissa omständigheter döma ut högre straff för vissa särskilt angivna brott som har sin bakgrund i eller är ägnade att framkalla en konflikt mellan grupper av personer.

Därutöver finns det ett behov av att se över kvalifikationsgrunder och straffskalor för brott som kännetecknar kriminella uppgörelser. Sådan brottslighet kan ofta begås under omständigheter som är försvårande och kvalifikationsgrunderna utgör ett sätt att säkerställa att de får ett tydligt genomslag genom att de särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt (se prop. 2015/16:113 s. 59).

Vad som bör analyseras är om något eller några av de brott som har identifierats vid kartläggningen i fråga om kriminella uppgörelser bör förses med nya kvalifikationsgrunder, eller om befintliga kvalifikationsgrunder bör utvidgas eller justeras. Ytterligare en relevant fråga att överväga är om straffskalorna för något eller några av de aktuella brotten behöver skärpas, jämför riksdagens tillkännagivande om att straffen bör skärpas avsevärt för brott kopplade till kriminella uppgörelser (bet. 2018/19:JuU11 punkt 48, rskr. 2018/19:181).

Försvårande omständigheter kan ofta föreligga även vid andra typer av brott i kriminella nätverk. Därför behövs också en analys av om sådana brott som har identifierats som vanliga i den kriminella miljön – utöver de som kännetecknar kriminella uppgörelser – bör förses med nya, utvidgade eller justerade kvalifikationsgrunder som säkerställer att försvårande omständigheter som kan föreligga vid den typen av gärningar beaktas.

Vidare finns det anledning att överväga om straffskalorna för sådan brottslighet bör skärpas. I fråga om rån kan det konstateras att antalet anmälda personrån mot barn har ökat kraftigt under senare år. Polismyndighetens bild är vidare att rånen vanligtvis begås med hot om våld eller repressalier och att det finns exempel på fall med förnedringsinslag. Enligt regeringen kan det bl.a. mot den bakgrunden ifrågasättas om den nuvarande straffskalan för rån, särskilt minimistraffet för brottet, återspeglar brottets allvar.

Utredaren ska

- kartlägga vilka brott som är vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk och då särskilt identifiera de brott som kännetecknar kriminella uppgörelser,
- överväga och, med beaktande av riksdagens tillkännagivande, lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som innebär en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk – särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgörelser, och

- överväga och vid behov lämna förslag om ett höjt minimistraff för rån.

Uppdraget om en skärpt straffrättslig reaktion mot narkotikaförsäljning

Narkotikahandeln fortsätter att vara en central del av organiserad brottslighet och enligt Polismyndigheten utgör handeln en betydande del av den konstaterade kriminaliteten i de områden som myndigheten har identifierat som särskilt utsatta. Polismyndigheten menar att en kriminell struktur har byggts upp under lång tid och fått fäste i flera utsatta områden. Detta har bl.a. bidragit till en mer omfattande öppen narkotikahandel. Konflikter mellan lokala kriminella nätverk har ofta sin grund i maktkamper kring narkotikamarknaden. Även när det gäller det dödliga våldet finns tydliga kopplingar till narkotikahandling och konflikter som rör den. (Jämför Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019.)

Det finns alltså ett samband dels mellan narkotikahandeln och de kriminella nätverken, dels mellan narkotikahandeln och det våld som förekommer i kriminella miljöer. Arbetet mot narkotika utgör därför en viktig del i att bekämpa de kriminella nätverken och deras brottslighet. I det sammanhanget är det angeläget att den straffrättsliga lagstiftningen, som har en central roll i narkotikabekämpningen, tydligt förmedlar att samhället ser strängt på illegal narkotikahandling. För att säkerställa att så är fallet behöver den straffrättsliga narkotikalagstiftningen ses över i vissa avseenden.

En naturlig utgångspunkt vid en översyn på narkotikaområdet är att utvärdera om de lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2016 har fått avsedd effekt (prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott). Bakgrunden till lagändringarna var en omläggning av domstolspraxis som inleddes genom Högsta domstolens s.k. mefedrondom (NJA 2011 s. 357). Omläggningen innebar framför allt att Högsta domstolen fjärmade sig från den straffvärdebedömning och straffmätningstradition som utvecklats i domstolarna och som byggde på tabeller avseende straffvärdet för olika preparat och mängder. Andra omständigheter än sort och mängd narkotika skulle ges större genomslag. Lagändringarna 2016 innebar att straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling delades upp och att det

infördes två nya brott, synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling. En utgångspunkt för lagändringarna var att det inte bör finnas några straffvärdemässiga tak för betydelsen av sorten och mängden narkotika, något som några av Högsta domstolens domar från tiden före lagändringarna hade uppfattats innebära. Syftet med lagändringarna var bl.a. att skapa förutsättningar för domstolarna att fullt ut beakta samtliga omständigheter som är relevanta för straffvärdet och att döma ut det straff som en viss gärning är värd. Förslagen innebar skärpta straff bl.a. för gärningar som avser hantering av synnerligen stora mängder narkotika. Avsikten var därmed inte att generellt påverka straffnivåerna för narkotikabrott och narkotikasmuggling.

I sammanhanget är det också relevant att se över straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling. En sådan översyn bör, bl.a. med hänsyn till förekomsten av en öppen narkotikahandel och till sambandet mellan narkotikahandeln och våldet i kriminella miljöer, särskilt inriktas på gärningar som avser försäljning av narkotika, jämför riksdagens tillkännagivande om skärpt straff för den som överlåter narkotika till andra (bet. 2018/19:JuU11 punkt 52, rskr. 2018/19:181). I sammanhanget kan det dock finnas anledning att beakta att flera av de andra gärningar som omfattas av narkotikabrottet är en del av narkotikahandeln och kan vara minst lika kvalificerade som överlåtelse, t.ex. framställning av narkotika som är avsedd för missbruk.

Enligt rapporter från Europol finns det risk för att alltmer av den illegala handeln med narkotika sker via post och andra försändelser. Narkotika köps via sociala medier, internet och den dolda delen av internet (Darknet). Det kan vidare antas att utbrottet av det nya coronaviruset medför ytterligare öknings i försäljning och köp av narkotika via sådana kanaler. Regeringen anser att det är angeläget att det straffbara området är utformat så att det träffar alla straffvärda handlingar med anknytning till sådan handel. I sammanhanget kan det konstateras att straffbestämmelserna om narkotikabrott inte utan vidare omfattar köp av narkotika som sker via internet och som distribueras inom landet via t.ex. post (jämför 1 § första stycket 3, 5 och 6, 2 § samt 4 § första stycket narkotikastrafflagen [1968:64]). Ytterligare en relevant fråga att analysera är därför om straffansvaret är ändamålsenligt utformat med avseende på den nu aktuella handeln och om det behövs ändringar i lagstiftningen.

Som konstateras ovan utgör kvalifikationsgrunder ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Därför finns det även för narkotikabrottens och narkotikasmugglingsbrottens del anledning att se över kvalifikationsgrunderna för grovt och synnerligen grovt brott.

Utredaren ska

- utvärdera om de lagändringar på narkotikaområdet som trädde i kraft den 1 juli 2016 har fått avsedd effekt och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar,
- överväga om straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling bör ändras och oavsett bedömning, med beaktande av riksdagens tillkännagivande, lämna förslag som innebär en höjd straffnivå för gärningar som avser överlåtelse av narkotika,
- med beaktande av att en betydande del av narkotikahandeln sker via internet, se över det straffbara området för narkotikabrott och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar, samt
- överväga om de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller ett narkotikasmugglingsbrott är grovt eller synnerligen grovt är ändamålsenliga och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar.

Uppdraget om en skärpt straffrättslig reaktion mot den som involverar unga i kriminalitet

Enligt Polismyndigheten är situationen i vissa bostadsområden sådan att unga löper ökad risk att involveras i kriminalitet. Utöver det som redovisas inledningsvis avseende yngre aktörer i den kriminella miljön är det inom narkotikahandeln exempelvis inte ovanligt att yngre individer involveras i narkotikaförsäljning genom äldre kriminella aktörer (jämför Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017). Vidare förekommer t.ex. att unga personer anlitas för att utföra mindre tjänster mot viss ersättning, såsom att bära narkotika, transportera paket, begå inbrott eller hålla vakt (se t.ex. Brottsförebyggande rådets rapport 2016:12). Det händer också att äldre personer i den kriminella miljön lär de yngre om brott och ger dem råd relaterade till brottslighet (jämför Brottsförebyggande rådets rapport 2019:3 Skjutningar i kriminella miljöer – En intervjustudie).

Att unga personer involveras i kriminalitet innebär inte alltid att de aktivt rekryteras för att begå brott. Vägen in i den kriminella miljön tycks oftast gå genom umgänge med personer som man tycker om och ser upp till.

För att förhindra att unga personer involveras i kriminalitet och för att minska risken för att antalet aktörer i den kriminella miljön på sikt ökar är det, som bl.a. uttalats i regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet, angeläget att rikta fokus mot dem som på olika sätt involverar unga personer i kriminalitet. Den straffrättsliga lagstiftningen ska ge uttryck för en sträng syn på sådana beteenden. De eventuella åtgärder som kan övervägas på straffrättens område måste dock föregås av en närmare analys av problembilden.

Det finns också ett värde i att kartlägga relevanta straffrättsliga regleringar i våra grannländer. Exempelvis finns det i danska straffeloven en bestämmelse om att det i allmänhet ska ses som försvårande vid fastställande av straffet att gärningsmannen har medverkat till brottslighet begången av ett barn under femton år (81 § punkt 10 straffeloven, jämför även punkt 9 i samma paragraf).

Enligt 29 kap. 2 § 5 brottsbalken kan den som förmår en person att medverka till ett brott genom att missbruka personens ungdom dömas till ett strängare straff än annars. Det är i detta sammanhang relevant att överväga om denna bestämmelse har en tillräckligt ändamålsenlig utformning. Exempelvis har riksåklagaren framhållit att den som anstiftar en ungdom till brott bör kunna dömas till strängare straff än i dag. Det bör noteras att bestämmelsen i 29 kap. 2 § 5 brottsbalken utgör en spegling av strafflindringsregeln i 23 kap. 5 § samma balk.

Det står utredaren fritt att, utifrån utfallet av problemanalysen och kartläggningen av den nordiska regleringen, överväga och föreslå även andra ändringar i det straffrättsliga regelverket som innebär en skärpt straffrättslig reaktion mot dem som involverar unga personer i kriminalitet. Det kan t.ex. handla om en särskild straffbestämmelse som tar sikte på den problematik som identifierats eller förändringar hänförliga till de osjälvständiga brottsformerna.

Utredaren ska

- analysera hur problembilden ser ut med avseende på unga som involveras i kriminalitet,

- kartlägga relevanta straffrättsliga regleringar i andra nordiska länder, och
- analysera samt föreslå hur det straffrättsliga regelverket kan ändras för att åstadkomma en skärpt straffrättslig reaktion mot dem som involverar unga personer i kriminalitet.

Uppdraget om en presumtion för häktning vid fler brott

För att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda brott i kriminella nätverk kan det finnas ett behov av att i fler fall än vad som nu är möjligt kunna häkta kriminella personer i nära anslutning till att brotten har begåtts. Det gäller vid allvarliga brott såsom rån, grov misshandel och grov utpressning som är vanligt förekommande i kriminella sammanhang. Eftersom det inte sällan finns en påtaglig risk att personer i kriminella nätverk fortsätter sin brottsliga verksamhet, kan en ökad möjlighet till häktning i dessa fall dessutom fungera brottsförebyggande.

I Sverige finns en regel om presumtion för häktning vid vissa allvarliga brott (24 kap. 1 § rättegångsbalken). Presumtionsregeln gäller när det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. När någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott som uppfyller det kravet ska häktning ske om det inte är uppenbart att det saknas skäl till häktning. De skäl som avses är de särskilda häktningsskälen som anges i rättegångsbalken, dvs. att det finns risk för att den misstänkte avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Därutöver ska rätten även pröva om häktning är en proportionerlig åtgärd.

Det finns nu ett behov av att analysera hur lagstiftningen kan ändras så att det finns en presumtion för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk. Det bör då beaktas att en presumtion för häktning kan åstadkommas på olika sätt. Exempelvis kan straffskärpningar i form av höjda minimistraff leda till att fler brott omfattas av rättegångsbalkens regel om presumtion för häktning. Tillämpningsområdet för presumtionsregeln kan emellertid utökas även på andra sätt. Utredaren ska dock vid sin analys utgå från att presumtionsregeln även fortsättningsvis endast ska kunna tillämpas vid misstanke om

allvarlig brottslighet. Utredaren ska i sina överväganden och förslag i denna del särskilt beakta den enskildes intressen och rätt till skydd för sina grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren ska

- överväga och vid behov föreslå ändringar i lagstiftningen som innebär att det finns en presumtion för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagens ekonomiska och andra konsekvenser. Särskild vikt ska läggas vid effekter för de olika myndigheterna i rättskedjan. Eventuella konsekvenser för den kommunala verksamheten ska också beaktas.

I konsekvensbeskrivningen ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som föreslås. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska alltid beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Utredaren ska lämna förslag på hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas där det är lämpligt och relevant.

När det gäller regeln i rättegångsbalken om presumtion för häktning kan följande nämnas särskilt. Utöver att nya straffrättsliga åtgärder generellt sett kan få konsekvenser för Kriminalvården kan det innebära ytterligare kostnader för myndigheten i form av ett ökat antal häktesplatser om fler brott skulle omfattas av presumtionsregeln. Vidare skulle åklagare, försvarare och domstolar kunna få fler häktningförhandlingar och fler s.k. fristmål att hantera. Ett ökat antal fristmål riskerar att få till följd att andra mål får vänta. Dessutom är det inte orimligt att anta att vissa av dessa häktade personer i hög utsträckning kan riskera att behöva avtjäna hela fängelsestraffet i häkte och inte hinner placeras i anstalt där de får del av återfallsförebyggande insatser. Det kan i sin tur få konsekvenser för risken för återfall i nya brott.

Detta är några av de konsekvenser som regeringen bedömer behöver utredas och redovisas i en konsekvensbeskrivning.

Utredaren ska även bedöma konsekvenser av förslagen när det gäller människors trygghet.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska vidare hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget. Utredaren ska också hålla sig informerad om andra utredningar som kan vara relevanta för uppdraget, t.ex. Utredningen om en stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (Ju 2019:11) samt om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget, t.ex. Brottsförebyggande rådets uppdrag att studera narkotikamarknader i Sverige (Ju2019/04064/KRIM).

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget har utredaren möjlighet att ta upp även andra frågor som tar sikte på brottslighet kopplad till kriminella nätverk och lämna författningsförslag med anledning av detta. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

Uppdraget ska redovisas senast den 11 juni 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:13

Tilläggsdirektiv till Gångbrottsutredningen (Ju 2020:15)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 februari 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 11 juni 2020 kommittédirektiv om straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk (dir. 2020:62). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 11 juni 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 11 augusti 2021.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls- enlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]
- Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts- invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst- mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottnålsdomar mot tredjelandsmed- borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag- föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
- Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]
- Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
- Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]
Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]
Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]
En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]
Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
Använd det som fungerar. [26]
I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]
Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]
Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]
När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]
En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]
Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
Tillgänglighetsdirektivet. [44]
Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0189-4 ISSN 0375-250X