



Kommittédirektiv

En översyn av de osjälvständiga brottsformerna

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en bred översyn av de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Syftet med översynen är att skapa ett modernt, lättillgängligt och ändamålsenligt regelverk som ger uttryck för en skärpt syn samt tillgodoser intresset av effektiv lagföring av brott och ger utrymme för att döma till ansvar för osjälvständiga brott i fler fall än i dag.

Utredaren ska

- analysera och ta ställning till hur straffansvaret för osjälvständiga brott bör utvidgas och förändras för att på ett mer effektivt sätt motverka brott, särskilt brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet, och
- lämna författningsförslag som ger uttryck för en skärpt syn på sådan brottslighet.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 september 2024.

Det behövs en översyn av de osjälvständiga brottsformerna

De osjälvständiga brottsformerna finns i 23 kap. brottsbalken och består av försök till brott (1 §), förberedelse och stämpling till brott (2 §), medverkan till brott (4 §) samt underlåtenhet att avslöja och förhindra brott (6 §). I kapitlet regleras också frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse och stämpling till brott (3 §), ringa medverkan till brott (5 §) och vinning för annan (7 §). Regelverket är konstruerat på så sätt att definitionen av vad som

utgör försök, förberedelse och stämpling finns i 23 kap. brottsbalken medan det genom ett särskilt straffstadgande i brottsbalkens brottskatalog eller i en specialstraffrättslig lag anges om och i så fall vilka förstadier till ett brott som är straffbara. Bestämmelsen i 3 § om frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse och stämpling till brott är generellt tillämplig där försök, förberedelse och stämpling är straffbelagda.

Bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken har funnits under lång tid men har med några undantag inte genomgått några större förändringar vare sig i sak eller utformning sedan de infördes i svensk rätt under 40- och 60-talen. Samhälls- och teknikutvecklingen har sedan dess på ett grundläggande sätt förändrat människors sätt att kommunicera med varandra. Denna utveckling har bidragit till förbättringar för både samhället och enskilda, samtidigt som den förenklat för människor att planera och begå allvarlig brottslighet. De förändrade samhällsförhållandena medför att åtminstone vissa av de överväganden som legat till grund för lagstiftningen framstår som föråldrade.

Sverige är hårt drabbat av ökande våld med skjutningar och sprängningar. De allra flesta skjutningar kan kopplas till kriminella miljöer och kriminella nätverk. Detta våld är systemhotande och skadar det förtroende och den tillit som det svenska samhället vilar på. Mönsterbrytande åtgärder är nödvändiga för att öka tryggheten för enskilda och generellt sett stärka samhällets motståndskraft mot allvarlig brottslighet. Lagstiftaren har delvis mot den bakgrunden under senare år intagit en alltmer skärpt syn på allvarlig brottslighet. Detta har inte minst kommit till uttryck genom att straffskalorna för ett stort antal allvarliga brott skärpts och försök, förberedelse och stämpling till allt fler brott kriminaliserats.

Ett utmärkande drag när det gäller brott i kriminella nätverk är att det alltid är flera delaktiga i den brottsliga verksamheten, även om alla inte deltar på samma sätt eller i samma utsträckning. Dessutom kan brottsligheten vara både sofistikerad och välplanerad. Detta innebär att de osjälvständiga brottsformerna har särskilt stor betydelse för förutsättningarna att motverka sådan brottslighet. Det finns därför skäl att överväga hur den lagstiftning som reglerar dessa brottsformer kan blir mer effektiv. Exempelvis måste personer som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk kunna lagföras. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att se över och modernisera regelverket för de osjälvständiga brottsformerna.

Även terroristbrottslighet föregås i många fall av noggrann planering där det kan vara flera personer som deltar. Straffbestämmelserna om osjälvständiga brott kan därför vara av särskild betydelse för att motverka och avvärja terroristbrott på ett tidigt stadium.

Vidare är mäns våld mot kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck ett allvarligt samhällsproblem som medför stort lidande för dem som utsätts. Liksom för brott i kriminella nätverk är ett utmärkande drag för t.ex. hedersrelaterad brottslighet att den ofta har en kollektiv prägel på så sätt att det är flera personer som är involverade i brottsligheten. De osjälvständiga brottsformerna kan därför ha betydelse för förutsättningarna att motverka även sådan brottslighet.

Till detta kommer att bestämmelserna redan vid en första anblick framstår som svårtillgängliga och språkligt omoderna. Oklart utformade straffbestämmelser gör det svårare för allmänheten att förstå vad som är straffbelagt, vilket riskerar att minska deras brottsavhållande funktion. Även för att undvika utredningssvårigheter är det viktigt att bestämmelserna är tydliga och enkla att tillämpa för rättsväsendets aktörer och att oklarheter och gränsdragningsproblem mellan bestämmelserna undviks i så stor utsträckning som möjligt.

Sammanfattningsvis finns det behov av en bred översyn av de osjälvständiga brottsformerna.

Uppdraget att göra en bred översyn av de osjälvständiga brottsformerna

Hur ser regleringen ut i dag?

Försök till brott

Regleringen av vad som utgör försök till brott finns i 23 kap. 1 § brottsbalken. Av bestämmelsens första stycke framgår att om någon påbörjat utförandet av ett visst brott utan att brottet fullbordats, ska denne i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för försök till brottet om fara förelegat att handlingen skulle leda till brottets fullbordande eller sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten. För straffansvar krävs vidare att försök till det aktuella brottet är kriminaliserat genom ett särskilt straffstadgande i brottsbalkens brottskatalog eller i en specialstraffrättslig lag. Enligt andra stycket ska straffet för försök bestämmas högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte sättas under fängelse, om straffminimum för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver.

Straffskalan sträcker sig alltså från böter eller, om det för det fullbordade brottet är föreskrivet fängelse i två år eller mer, från allmänt fängelse-minimum (14 dagar) upp till straffmaximum för det fullbordade brottet som försöket avser.

Regleringen tillkom ursprungligen 1942 och överfördes så småningom, i samband med brottsbalkens ikraftträdande, till 23 kap. 1 §. Tillämpningsområdet har dock i princip inte förändrats sedan bestämmelsen först infördes. I sak har endast ändringar gjorts i andra stycket gällande tillämpligt straff (se prop. 1942:4 och prop. 1962:10 s. B 309–311). Även om vissa ändringar av såväl tillämpningsområdet som straffskalan därefter övervägts, har de inte lett till lagstiftning (se SOU 1996:185 och prop. 2000/01:85 s. 16–17). Med hänsyn till den samhälls- och teknikutveckling som har skett sedan dess finns det anledning att överväga om bestämmelsen är ändamåls-enligt utformad och svarar mot dagens samhällsutmaningar. Det gäller bl.a. i fråga om försökspunktens placering och straffansvar för försök där det inte funnits någon fara för brottets fullbordning, s.k. otjänliga försök. Av särskilt intresse är sådana fall när faran för brottets fullbordning är utesluten på grund av att myndigheter har ingripit eller brott har hindrats av någon annan liknande situation (jfr bl.a. Högsta domstolens dom den 14 april 2023 i mål nr B 5813–22 ”Vapenattrappen”).

Förberedelse och stämpling till brott

Regleringen om förberedelse och stämpling till brott finns i 23 kap. 2 § brottsbalken.

Av första stycket, som behandlar förberedelse till brott, framgår att den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott, ska i de fall det särskilt anges dömas för förberedelse till brottet, om han eller hon inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök. Definitionen av förberedelse-handlingar är alltså begränsad till vissa typer av handlingar som kan delas in i två olika grupper. Liksom vad som gäller för försök till brott, krävs för straffansvar att förberedelse till det aktuella brottet är kriminaliserat genom ett särskilt straffstadgande i brottsbalkens brottskatalog eller i en special-straffrättslig lag.

Andra stycket reglerar stämpling till brott. 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. Även straffansvar för stämpling förutsätter att det aktuella brottet är kriminaliserat genom ett särskilt straffstadgande i brottsbalkens brottskatalog eller i en specialstraffrättslig lag.

Av tredje stycket framgår att straffet för förberedelse eller stämpling ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet. Straffskalan sträcker sig alltså från böter eller, om det fullbordade brottet har minimistraff på sex år eller mer, från allmänt fängelseminimum (14 dagar) till strax under straffmaximum för det fullbordade brottet som förberedelsen eller stämplingen avser.

I fjärde och sista stycket föreskrivs att om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar.

Regleringen infördes ursprungligen i svensk rätt 1948. Stämpling var då en variant av förberedelse. Sedan dess har bestämmelsen ändrats tre gånger. Senast var 2016 då straffskalan för förberedelse och stämpling ändrades för att högre straff än fängelse i två år skulle kunna dömas ut i fler fall, och tillämpningsområdet för ansvarsfrihetsregeln utvidgades till att gälla även mindre allvarliga gärningar (se prop. 2015/16:113). Straffansvarsutredningen föreslog i sitt betänkande Straffansvarets gränser (SOU 1996:185) bl.a. ett generellt utformat förberedelsebrott som innebar att alla typer av förberedande åtgärder som vidtas med syfte att utföra eller främja brott ska kunna leda till straffansvar, såsom planering och rekognosering. Straffansvaret skulle dock vara begränsat till fall där åtgärden kan bedömas som åtminstone en medverkansgärning, dvs. att den skulle ha innefattat åtminstone ett främjande av brottet om detta hade kommit till stånd. Regeringen, som i och för sig instämde i bedömningen att det straffbara området borde utvidgas till att omfatta också andra förfaranden än befattning med pengar eller hjälpmedel, ansåg dock att utredningens förslag var alltför långtgående. Förslagen ledde därför till att förberedelseansvaret endast utvidgades i viss mån (se prop. 2000/01:85 s. 35–42).

Sedan dess har samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen medfört att brottsligheten har förändrats i såväl omfattning som karaktär, och skapat nya möjligheter till planerad och organiserad brottslighet (jfr Svea hovrätts dom den 10 oktober 2022 i mål B 9454-22 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 22 december 2022 i mål B 1182-22 om befattning med s.k. encrotelefoner). Det finns mot den bakgrunden skäl att på nytt överväga om lagstiftningen är ändamålsenligt utformad och svarar mot dagens samhällsutmaningar.

Medverkan till brott

Bestämmelsen om medverkan till brott finns i 23 kap. 4 § brottsbalken. Av paragrafen framgår att straffansvar enligt brottsbalken inte bara omfattar den som utfört gärningen utan även någon annan som främjat denna med råd eller dåd. Detsamma gäller straffbelagda gärningar inom specialstraffrätten, för vilka fängelse är föreskrivet i straffskalan. Till skillnad från t.ex. ansvar för försök, förberedelse och stämpling gäller ansvaret generellt i den meningen att det inte förutsätter att medverkansansvar är särskilt angivet för det enskilda brottet i brottsbalken eller specialstraffrätten. Straffansvaret innebär att alla medverkande ska straffas – som gärningsman, anstiftare eller medhjälpare till brottet.

Av 5 § framgår att den som förmåtts att medverka till brott genom tvång, svek eller missbruk av ungdom, oförstånd eller beroendeställning eller endast medverkat i mindre mån kan få straffnedsättning under straffskalans straffminimum eller i ringa fall gå fri från ansvar. Bedömningen av om någon medverkat endast i mindre mån är relativ, dvs. bedömningen görs i jämförelse med övriga medverkandes insatser. Den är tillämplig i relation till såväl gärningsmän som övriga medverkande. Bestämmelsen är också tillämplig i relation till såväl brott i brottsbalken som i specialstraffrätten.

Regleringen i 4 och 5 §§ infördes i sin nuvarande form i strafflagen 1948 och överfördes 1965 till brottsbalken. Bortsett från mindre redaktionella ändringar och en utvidgning av tillämpningsområdet så att även medverkan till brott inom specialstraffrätten skulle omfattas har dessa inte ändrats (se prop. 1948:80, prop. 1962:10 och prop. 1993/94:130). Liksom vad gäller andra delar av 23 kap. brottsbalken lades vissa reformförslag fram av Straffansvarsutredningen som dock inte ledde till lagstiftning (se SOU 1996:185 och prop. 2000/01:85). Även om lagstiftningen i huvudsak har en ändamålsenlig och rimlig utformning finns det anledning att överväga om

den bör moderniseras för att på ett bättre sätt möta dagens samhällsutmaningar.

Underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Regleringen om underlåtenhet att avslöja och förhindra brott finns i 23 kap. 6 § brottsbalken. Bestämmelsen reglerar ansvar för underlåtenhet att avslöja brott och förhindra brott. Av första stycket framgår att den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen ska enligt andra stycket, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att förhindra brottet. För underlåtenhet att förhindra brott döms också enligt tredje stycket en förälder eller annan uppfostrare eller förmyndare som underlåter att hindra den som står under hans eller hennes vård eller lydnad från att begå brott. Straffet ska bestämmas efter de grunder som anges i 23 kap. 5 § brottsbalken, dvs. enligt vad som är föreskrivet för ringa medverkan till sådant brott. Detta innebär alltså bl.a. att en gärning inte utgör brott i ringa fall. Högre straff än fängelse i två år får inte dömas ut.

I fjärde stycket finns en ansvarsfrihetsregel som innebär att det för straffansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott krävs att huvudbrottet fortskridit så långt att det är straffbart och att det kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan. Vad gäller det sista har det inte bedömts vara rimligt att kräva att någon ska avslöja eller förhindra ett brott om personen därigenom riskerar att själv bli misstänkt som medgärningsman och inte heller om personen riskerar repressalier av den skyldiga eller andra (se prop. 2015/16:113 s. 57). Ansvarsfrihetsregeln är allmänt utformad och ansvarsfrihet föreligger även när avslöjandet skulle medföra en risk för misstanke om eller ansvar för något annat brott som har begåtts i anslutning till eller i samband med det brott som avslöjandet skulle avse. Någon nedre gräns för hur allvarligt brott risken ska avse uppställs inte. Ansvar för underlåtenhet att avslöja ett mycket allvarligt brott som t.ex. våldtäkt är därför uteslutet för den som underlåter att avslöja brottet om det samtidigt skulle medföra risk för ansvar för något annat betydligt lindrigare brott som har begåtts i anslutning till eller i samband med det brott som det funnits en skyldighet att avslöja (jfr NJA 2022 s. 294). Mot bakgrund av detta finns det anledning att överväga om ansvarsfrihetsregleringen är rimligt avgränsad eller om principerna för ansvarsfrihet behöver ändras.

Regleringen infördes i den form som liknar den nuvarande 1948 och omfattade då endast underlåtenhet att avslöja brott och hindra brott inom en vårdnads- eller lydnadsrelation. Vid brottsbalkens ikraftträdande 1965 flyttades bestämmelsen till 23 kap. och i samband med det infördes den reglering som finns i 6 § första stycket. Under 2016 tillkom – inom ramen för ett lagstiftningsarbete som fokuserade på åtgärder mot organiserad brottslighet – sådan delaktighet som består i underlåtenhet att förhindra brott inom ramen för en sammanslutning. Samtidigt utvidgades regeln om ansvarsfrihet vid fara till att också gälla för de personer som omfattas av det nya underlåtenhetsbrottet (prop. 2015/16:113). Någon bredare översyn av regleringen har sedan dess inte gjorts. Det finns mot denna bakgrund anledning att överväga om bestämmelsen bör moderniseras och förändras i andra avseenden för att på ett bättre sätt möta dagens samhällsutmaningar.

Närmare om uppdraget

En särskild utredare ska göra en bred översyn av de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Syftet med översynen är att skapa ett modernt, lättillgängligt och ändamålsenligt regelverk som ger uttryck för en skärpt syn samt tillgodoser intresset av effektiv lagföring av brott och ger utrymme för att döma till ansvar för osjälvständiga brott i fler fall än i dag.

Uppdraget inbegriper såväl en saklig som språklig översyn av regleringen.

Utredaren ska lägga fram de författningsförslag som övervägandena ger anledning till. Det gäller även nödvändiga förändringar och följdändringar i andra författningar.

Inget hindrar att frågor som behandlats i tidigare lagstiftningsärenden övervägs på nytt.

Utredaren ska mot den bakgrunden

- analysera och ta ställning till hur straffansvaret för osjälvständiga brott bör utvidgas och förändras för att på ett mer effektivt sätt motverka brott, särskilt brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet, och
- lämna författningsförslag som ger uttryck för en skärpt syn på sådan brottslighet.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs och bedöms lämpligt samråda med och inhämta upplysningar från myndigheter och organisationer.

För att skapa underlag för översynen ska utredaren redovisa gällande rätt och göra en internationell jämförelse. Regleringen och arbetet i andra nordiska länder bör särskilt belysas och beaktas. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom bl.a. Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 september 2024.

(Justitiedepartementet)