

Nya påföljder

Betänkande av Påföljdsutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:34

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23740-3
ISSN 0375-250X

Innehåll

Band 1 – Sammanfattning, författningsförslag och författningskommentar

Förkortningar

Sammanfattning

Författningsförslag

- 1 Författningskommentar
- 2 Uppdraget och dess genomförande

Band 2 – Villkorligt fängelse

- 3 Påföljdssystemets framväxt
- 4 Gällande rätt
- 5 Ordningen i några andra europeiska länder
- 6 Påföljdssystemets problem och brister
- 7 Allmänna utgångspunkter för en reform
- 8 Villkorligt fängelse bör införas i påföljdssystemet
- 9 Uppbyggnaden av ett påföljdssystem med villkorligt fängelse
- 10 Beaktande av återfall i brott
- 11 Innehållet i tilläggsanktionerna till villkorligt fängelse

- 12 Hanteringen av bristande verkställighet av tilläggsstraffsanktionerna till villkorligt fängelse
- 13 Överlämnande till vård enligt LVM
- 14 Kostnadsansvaret för vård och behandling
- 15 Brottslighetens art

Band 3 – Böter, billighetsskäl m.m. och ungdomspåföljder

Del I – Böter

16 Böter	19
16.1 Inledning.....	19
16.2 Dagsbotens storlek och förhållandet mellan dagsböter och penningböter	20
16.2.1 Gällande rätt	20
16.2.2 Tidigare överväganden samt diskussion i doktrinen	53
16.2.3 Statistik	58
16.2.4 Utgångspunkter för våra överväganden.....	63
16.2.5 Överväganden och förslag	73
16.3 Fastställande av inkomst vid dagsbotsberäkning	85
16.3.1 Inledning.....	85
16.3.2 Våra överväganden	90
16.4 Verkställigheten av böter och reaktionen vid utebliven betalning.....	102
16.4.1 Förfarandet vid uppbörd och indrivning av böter	102
16.4.2 Bötesförvandling enligt bötesverkställighetslagen....	110
16.4.3 Tidigare överväganden	126
16.4.4 Statistik	132
16.4.5 Överväganden och förslag gällande verkställighet av dagsböter genom uppbörd och indrivning.....	138
16.4.6 Överväganden och förslag gällande bötesförvandling	150

16.5	Böter som tilläggsanktion till villkorligt fängelse	167
16.5.1	Inledning	167
16.5.2	Obetalda böter kan inte likställas med andra tilläggsanktioner som inte fullgörs	169
16.5.3	Böter som tilläggsanktion kan inte fullt ut likställas med böter som dömts ut som självständig påföljd	172
16.5.4	Hanteringen av obetalda böter som utgör tilläggsanktion till villkorligt fängelse.....	174
16.6	Andra sätt att öka användningen av dagsböter?.....	180
16.6.1	Inledning	180
16.6.2	Tidigare överväganden.....	180
16.6.3	Idéer som presenterats i doktrinen.....	183
16.6.4	Överväganden	187

Del II – Övriga frågor

17	Billighetsskäl	195
17.1	Inledning.....	195
17.2	Vårt uppdrag.....	196
17.2.1	Direktiven	196
17.2.2	Avgränsning och inriktning	197
17.3	Nuvarande ordning.....	197
17.3.1	Rättslig reglering m.m.	197
17.3.2	Närmare om de olika billighetsskälen i 29 kap. 5 § BrB.....	199
17.3.3	Särskilt om s.k. sanktionskumulation	209
17.3.4	Närmare om påföljdseftergift	213
17.3.5	Andra bestämmelser som medger individuell hänsyn.....	215
17.3.6	Nådeinstitutet	216
17.3.7	Europakonventionens bestämmelser.....	217
17.4	Beredningen för rättsväsendets utveckling	219
17.5	Våra överväganden och förslag.....	221
17.5.1	Några utgångspunkter.....	221
17.5.2	En ny strafflindringsgrund; medverkan till utredningen av det egna brottet.....	222

17.5.3	Sanktionskumulation – en särskild grund för strafflindring.....	231
17.5.4	Billighetsskälén bör beaktas i skälig omfattning	235
17.5.5	Kravet på särskilda skäl slopas.....	237
17.5.6	Vissa andra förändringar av 29 kap. 5 § BrB	239
17.5.7	Billighetsskälén är i övrigt väl avvägda.....	241
17.5.8	En oförändrad bestämmelse om påföljdseftergift.....	242
17.5.9	Möjligheten till individuell hänsyn inom ramen för ett nytt påföljdssystem	243
18	Straffnivåerna i vissa särskilda fall.....	247
18.1	Inledning.....	247
18.1.1	Direktiven.....	247
18.1.2	Avgränsning och inriktning.....	247
18.2	I vilka fall är straffnivåerna relativt sett höga?	248
18.2.1	Straffnivåerna för de allvarliga narkotikabrotten utmärker sig särskilt.....	248
18.2.2	Straffnivåerna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri urskiljer sig något	250
18.3	Straffvärdebedömningen i allmänhet	250
18.3.1	Allmänna utgångspunkter och styrande principer....	250
18.3.2	Straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 1 § BrB.....	251
18.3.3	Försvårande och förmildrande omständigheter m.m.	252
18.3.4	Straffskalornas funktion och tillämpning.....	253
18.4	De aktuella straffbestämmelserna	256
18.4.1	Grovt narkotikabrott	256
18.4.2	Grov narkotikasmuggling.....	257
18.4.3	Grovt skattebrott	257
18.4.4	Grovt bedrägeri	258
18.5	Våra överväganden gällande narkotikabrott	258
18.5.1	Högsta domstolens praxis sedan juni 2011	258
18.5.2	Sammanfattande bedömning	264
18.6	Våra överväganden när det gäller straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier	265
18.6.1	Närmare om straffnivåerna.....	266
18.6.2	Vår praxisgenomgång.....	267

18.6.3 Våra slutsatser	269
19 Flerfaldig brottslighet	271
19.1 Inledning.....	271
19.2 Begreppet flerfaldig brottslighet	271
19.3 Påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet enligt gällande rätt	273
19.4 Något om bakgrunden till vårt nuvarande system.....	274
19.5 Straffnivåutredningen	276
19.6 Våra överväganden	277
19.6.1 Avgränsning av uppdraget.....	277
19.6.2 Några viktiga utgångspunkter.....	278
19.6.3 ”Mängdrabatt” vid flerfaldig brottslighet?	281
19.6.4 Olika förändringsalternativ inom ramen för en fortsatt tillämpning av aspirationsprincipen och principen om gemensamt straff	287
19.6.5 Sammanfattande slutsatser och förslag	297

Del III – Påföljdssystemet för unga lagöverträdare

20 Gällande rätt.....	303
20.1 Regleringen av ungdomspåföljderna i brottsbalken	303
20.1.1 Ungdomsvård	303
20.1.2 Ungdomstjänst	304
20.1.3 Sluten ungdomsvård	305
20.1.4 Åtgärder vid bristande verkställighet av ungdomsvård och ungdomstjänst.....	306
20.2 Regleringen i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.....	307
20.3 Reglering i socialtjänstlagstiftningen.....	308
20.3.1 Reglering av verkställigheten	308
20.3.2 Underrättelse om misskötsamhet.....	309
20.4 Påföljdsvalet för unga lagöverträdare	309

20.5	Bakgrund till gällande rätt.....	313
20.5.1	Ungdomsvård.....	313
20.5.2	Ungdomstjänst.....	328
20.5.3	Sluten ungdomsvård	334
21	Ordningen i några andra europeiska länder	343
21.1	Inledning.....	343
21.2	Finland	343
21.3	Norge	344
21.4	Danmark	345
21.5	Tyskland.....	346
21.6	England	347
22	Brå:s utvärdering av 2007 års reform.....	349
22.1	Inledning.....	349
22.2	Syftena med 2007 års reform	350
22.3	2007 års reform i korthet	351
22.4	Brå:s utvärdering av 2007 års reform och slutsatser av den utvärderingen.....	352
22.4.1	Sammanfattning av Brå:s utvärdering	352
22.4.2	Brå:s bedömning mot bakgrund av utvärderingen....	356
23	Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden	359
23.1	Övergripande utgångspunkter.....	359
23.1.1	De allmänna utgångspunkterna är giltiga även för ungdomspåföljder	359
23.1.2	Det finns särskilda aspekter för unga lagöverträdare	360
23.1.3	Socialtjänstens har en särskild roll	361
23.1.4	Påföljdssystemet måste bygga på en kompromiss mellan olika intressen	362

23.1.5	Dagens påföljdssystem för unga lagöverträdare fungerar i många avseenden väl och tidigare reformer har till stora delar fått det önskade utfallet	363
23.1.6	Det bör uppnås en större likabehandling och likformighet	365
23.1.7	Socialstyrelsen har en stor betydelse för ungdomspåföljderna	367
23.1.8	Det finns behov av nya inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare.....	368
23.2	Förhållandet mellan ungdomspåföljder och påföljder för vuxna lagöverträdare bör tydliggöras i de fall lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet.....	368
23.2.1	Kravet på synnerliga skäl för att döma ut en frihetsberövande påföljd bör vara kvar när lagöverträdaren var omyndig	369
23.2.2	Bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. BrB bör tillämpas även i de fall lagöverträdaren var underårig	370
23.2.3	Om lagöverträdaren är omyndig bör det som utgångspunkt alltid väljas en för unga särskilt anpassad påföljd	370
23.2.4	Om lagöverträdaren har hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för lagföringen är det inte alltid lämpligt med en ungdomspåföljd	371
23.2.5	Kravet på synnerliga skäl för att döma lagöverträdare under 18 år till fängelse i de fall det döms ut villkorligt fängelse kan inte upprätthållas i det system vi föreslår	371
23.2.6	Det bör krävas synnerliga skäl för att döma lagöverträdare under 18 år till slutet ungdomsvård eller till ovillkorligt fängelse.....	372
23.2.7	Huruvida slutet ungdomsvård alltid kan utgöra en tillräckligt ingripande påföljd vid allvarlig brottslighet behandlas i kapitel 26 (Sluten ungdomsvård)	372

23.2.8	Huruvida lagöverträdare som fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet ska kunna dömas till en ungdomspåföljd behandlas i kapitel 29 (Lagöverträdare som är 18–20 år)	373
24	Ungdomsvård och ungdomstjänst	375
24.1	Inledning	375
24.2	Samverkan mellan rättsväsendets aktörer och socialtjänsten bör förbättras	376
24.3	Ungdomsvård	384
24.3.1	Tillämpningsområdet för ungdomsvård bör bli mer enhetligt	384
24.3.2	Brottslighetens art bör inte beaktas vid valet av ungdomsvård som påföljd	392
24.3.3	Ungdomsvård bör kunna dömas ut även när vården redan är genomförd vid tidpunkten för huvudförhandlingen	394
24.3.4	Ungdomsvård bör i mindre utsträckning än i dag förenas med ungdomstjänst	398
24.3.5	Förutsättningarna för att göra en proportionalitetsbedömning och för att använda ungdomstjänst som tilläggssanktion	401
24.3.6	Brottslighetens allvar bör tillmätas större betydelse vid utformningen av ungdomskontrakt och vårdplaner	408
24.3.7	Kvaliteten på socialnämndens yttranden bör förbättras	416
24.3.8	Socialtjänsten bör i vissa fall få mer tid på sig för att utarbeta ungdomskontrakt och vårdplaner	421
24.3.9	Kunskaper om vilka åtgärder som kan vidtas inom ungdomsvård bör tillgängliggöras bättre	432
24.4	Ungdomstjänst	439
24.4.1	Samtyckeskravet vid ungdomstjänst bör avskaffas	439
24.4.2	Lämplighetsbedömningen för ungdomstjänst bör göras med enhetlig	443
24.4.3	Ungdomstjänst som påföljd vid allvarlig brottslighet	451

24.4.4	Valet av arbetsgivare bör kunna göras utifrån de lokala förhållandena.....	458
24.4.5	Verkställighetstiden för ungdomstjänst bör vara mer enhetlig	463
24.4.6	Den särskilt anordnade verksamheten bör vara mer enhetlig	470
25	Böter och varningsstraff	479
25.1	Inledning.....	479
25.2	I vilka fall används i dag böter och åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare?	479
25.2.1	Den rättsliga regleringen och tillämpningen i praxis	479
25.2.2	I vilken omfattning används böter och åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare?	492
25.2.3	För vilka brott används böter för unga lagöverträdare?	494
25.3	Allmänna utgångspunkter för våra överväganden gällande en minskad bötesanvändning.....	495
25.4	Ungdomsreduktionen av bötesstraff bör förtydligas	498
25.5	Åtgärder för att slopa eller minska användningen av bötesstraff med högre bötesbelopp	503
25.5.1	Högre bötesbelopp bör ersättas av andra påföljder med verkställighetsinnehåll.....	503
25.5.2	Strafförelägganden bör inte utfärdas för högre bötesbelopp.....	505
25.6	Varningsstraff istället för bötesstraff med lägre bötesbelopp	507
25.6.1	Utgångspunkter	507
25.6.2	Tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör inte öka för att minska användningen av lägre bötesstraff	509
25.6.3	En särskild påföljd med verkställighetsinnehåll för att ersätta bötesstraff med lägre bötesbelopp bör inte införas.....	514
25.6.4	Ett varningsstraff bör införas för att ersätta bötesstraff med lägre bötesbelopp.....	516

26	Sluten ungdomsvård	539
26.1	Inledning.....	539
26.2	Möjligheter till längre frihetsberövanden?	539
26.2.1	Bakgrund	539
26.2.2	Maximitiden för sluten ungdomsvård bör inte höjas	548
26.3	Behov av bättre möjligheter till kontroll och stöd den första tiden efter frihetsberövandet?.....	559
26.3.1	Bakgrund	559
26.3.2	Utgångspunkter för övervägandena.....	566
26.3.3	Det bör inte införas villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.....	569
26.3.4	Det bör inte införas någon ny påföljdskombination	574
26.3.5	Stöd och hjälp efter avslutad verkställighet.....	576
26.3.6	Förutsättningarna för mellantvång enligt LVU bör öka.....	581
27	Kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning ...	591
27.1	Inledning.....	591
27.2	Allmänna utgångspunkter.....	592
27.3	Mellantvång	604
27.3.1	Inledning.....	604
27.3.2	Allmänt om vård enligt LVU	605
27.3.3	1985 års bestämmelse om mellantvång.....	608
27.4	2007 års reglering med särskilt kvalificerad kontaktperson.....	614
27.4.1	Inledning.....	614
27.4.2	Bakgrunden till reformen	615
27.4.3	Ungdomsbrottsutredningens förslag om mentorskap.....	615
27.4.4	2007 års lagstiftning om särskilt kvalificerad kontaktperson	617
27.5	Barnskyddsutredningens överväganden gällande mellantvång.....	620

27.6	Vissa tidigare överväganden gällande nya påföljder för unga lagöverträdare	622
27.6.1	Ungdomsfängelseutredningens förslag till tillsynsdom	622
27.6.2	Ungdomsbrottskommitténs överväganden	627
27.7	Nya påföljder för ett heltäckande påföljdssystem för unga lagöverträdare	631
27.7.1	Inledning	631
27.7.2	Öka förutsättningarna för mellantvång?	632
27.7.3	Kontaktskyldighet för unga som en ny påföljd för unga lagöverträdare.....	634
27.7.4	Ungdomsövervakning som en ny påföljd för unga lagöverträdare.....	653
27.7.5	Den närmare utformningen av påföljden ungdomsövervakning	661
27.7.6	Påföljdsvalet i ett system som innehåller påföljderna kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning – schema över beslutsgången.....	723
28	Ny påföljdsbestämning efter tidigare ungdomspåföljd ..	729
28.1	Utgångspunkter	729
28.2	Möjlighet till s.k. konsumtionsdom	737
28.3	Möjlighet att undanröja tidigare påföljd och döma ut en gemensam påföljd	745
28.4	Åtgärder vid ändrade förhållanden	750
28.4.1	Tidigare dom ändras efter ny s.k. konsumtionsdom	750
28.4.2	Tidigare dom ändras efter det att den domen beaktats vid ny påföljdsbestämning.....	751
28.4.3	Domstol har inte beaktat tidigare utdömd påföljd när det tillkommande brottet har skett i tiden före den tidigare domen	753
28.4.4	Övriga frågor.....	754
28.5	Gemensam hantering vid talan om undanröjande	756

29	Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år	761
29.1	Inledning.....	761
29.2	Gällande rätt	761
29.2.1	Påföljdsalternativ.....	761
29.2.2	Straffmätning och påföljdsval.....	762
29.3	Bakgrund till gällande rätt.....	763
29.3.1	Beaktande av bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga vid bestämmande av straffvärdet	763
29.3.2	Beaktande av ungdom vid straffmätningen	765
29.3.3	Beaktande av ungdom vid påföljdsvalet.....	768
29.4	Närmare om grunden för särbehandlingen enligt de olika bestämmelserna	772
29.4.1	Fängelsestraffkommittén.....	772
29.4.2	Behandling i doktrinen	773
29.4.3	Praxis.....	777
29.5	Närmare om hur ungdomsreduktionen i BrB tillämpas	779
29.5.1	Ungdomsreduktionen vid straffmätning på fängelsenivå	779
29.5.2	Ungdomsreduktion vid straffmätning på bötesnivå.....	782
29.5.3	När leder ungdomsreduktionen till att brottet hamnar på bötesnivå?	789
29.5.4	Praxis gällande ungdomsreduktionen på bötesnivå.....	790
29.6	Närmare om tillämpningen av påföljdsvalsregeln för lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år	795
29.7	Överväganden.....	797
29.7.1	Allmänna utgångspunkter	797
29.7.2	Ungdomsreduktionen bör vara kvar i de fall straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet	800

29.7.3 Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bör inte särbehandlas vid straffmätningen av bötesbrottslighet.....	809
29.7.4 Lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år bör inte särbehandlas vid påföljdsvalet	816

Band 4 – Konsekvenser, övergångsbestämmelser och bilagor

30 Konsekvenser

31 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2009:60

Bilaga 2 Fullständig lydelse av 1 och 25–38 kap. brottsbalken enligt våra förslag

Bilaga 3 Ordningen i några andra europeiska länder

Bilaga 4 Internationella instrument

Bilaga 5 Den svenska brottslighetens utveckling

Bilaga 6 Vägen till fängelse

Bilaga 7 Programverksamhet i Kriminalvården

Bilaga 8 Yttranden till domstol i ett system med villkorligt fängelse

Bilaga 9 Artbrottsstatistik

Bilaga 10 Sammanställning av praxis gällande brottslighetens art

Bilaga 11 Ungdomsbrottslighetens utveckling sedan mitten av 1990-talet

Bilaga 12 Kvalificerad övervakning för ungdomar

Bilaga 13 Förteckning över kontakter

Del I

Böter

16 Böter

16.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för våra överväganden såvitt avser böter. De frågor som behandlas är huvudsakligen sådana som gäller dagsbotens storlek och förhållandet mellan dagsböter och penningböter samt frågor om verkställighet av böter och reaktionen vid utebliven betalning. I sistnämnda hänseende behandlas även böter som tilläggsstraff till villkorligt fängelse. Slutligen diskuteras även om det på andra sätt än de föreslagna finns förutsättningar för en ökad användning av dagsböter som påföljd. Normerade böter lämnas utanför våra överväganden.

Enligt våra direktiv behöver användningen av dagsböter analyseras som en del i övervägandena om en minskad användning av fängelse. Enligt direktiven ska vi analysera och föreslå hur användningen av dagsböter kan öka förutsatt att trovärdigheten i straffet kan upprätthållas, analysera och föreslå hur dagsbotens belopp ska beräknas, undersöka och föreslå hur verkställigheten av dagsböter kan effektiviseras och hur reaktionen ska se ut vid utebliven betalning, se över förhållandet mellan dagsböter och penningböter samt utreda andra frågor om böter som kan uppkomma.

När det gäller lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder ska vi lämna förslag till en slopad eller en mer begränsad användning av dagsböter. Vi behandlar den frågan i kapitel 25.

16.2 Dagsbotens storlek och förhållandet mellan dagsböter och penningböter

16.2.1 Gällande rätt

Bestämmelserna om böter återfinns i 25 kap. BrB. Böter ska dömas ut, enligt vad som är föreskrivet för brottet i fråga, i dagsböter, penningböter eller normerade böter. Är viss bötesform inte föreskriven för brottet, döms böter ut i dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter, i penningböter (25 kap. 1 § BrB).

Reglerna om dagsböter finns i 25 kap. 2 § BrB. Det föreskrivs att dagsböter ska bestämmas till ett antal av minst 30 och högst 150. Varje dagsbot fastställs till ett belopp från och med 50 till och med 1 000 kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. Minsta bötesbelopp är dock 750 kronor.

Bestämmelserna om penningböter återfinns i 25 kap. 3 § BrB. Det föreskrivs att penningböter ska bestämmas till lägst 200 och högst 4 000 kronor. Om ett lägre högsta belopp är särskilt föreskrivet gäller dock detta.

Av 25 kap. 5 § BrB framgår att böter får användas som gemensamt straff för flera brott, om böter kan följa på vart och ett av brotten. Om det finns särskilda skäl, får rätten döma till penningböter för ett eller flera brott för vilka sådan påföljd är föreskriven och samtidigt döma till annan form av böter för brottsligheten i övrigt.

Straffskalan för böter som gemensam påföljd anges i 25 kap. 6 § BrB. Som gemensamt straff får dagsböter bestämmas till ett antal av högst 200 och penningböter till ett belopp av högst 10 000 kronor.

Utöver dagsböter och penningböter finns det för några särskilda brott böter som bestäms efter en särskild beräkningsgrund, s.k. normerade böter. I 25 kap. 4 § BrB erinras om att det finns sådan lagstiftning. Enligt den bestämmelsen är minsta bötesbelopp vid normerade böter 100 kronor.

16.2.1.1 Bakgrund till gällande rätt

Lagstiftning vid Brottsbalkens tillkomst

I samband med – och efter – BrB:s tillkomst har reglerna om dagsböter ändrats flera gånger, såväl vad gäller antalet dagsbot som det belopp varje bot kan fastställas till.

I den strafflagstiftning som föregick BrB – strafflagen – föreskrevs som huvudregel att böter skulle utdömas i dagsböter. Var det för ett bötesstraff utsatt visst högsta belopp, ej över 300 kronor (det som sedermera kom att kallas penningböter), eller skulle böter bestämmas efter en särskild beräkningsgrund (normerade böter), skulle de ådömas omedelbart i pengar. Dagsböter kunde ådömas till ett antal av minst en och högst 120. Minimum för dagsbotens belopp uppgick till en krona och maximum till 300 kronor.

Minsta bötespåföljd var fem kronor, om inte annat var stadgat. Som gemensamt straff kunde dagsböter ådömas till ett antal av 180 och penningböter till ett belopp av 500 kronor.

Regleringen i strafflagen var likalydande med den som sedermera överfördes till BrB; dagsboten skulle fastställas efter vad som prövades skäligt med hänsyn till den sakfälldes inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om brottet var ringa, kunde jämkning ske av dagsbotens storlek.

I förarbetena till den lag genom vilken dagsbotssystemet infördes gjordes vissa uttalanden om hur dagsbotsbeloppet borde bestämmas. Enligt departementschefen var syftet med detta system, vilket också framgick av namnet, att fastställa det penningbelopp, beräknat för dag, som den tilltalade vid bötesdomens meddelande under en längre tid kunde antas bära avstå med hänsyn till inkomst, förmögenhet och ekonomiska förhållanden i övrigt utan att han därigenom led nöd eller brast i den försörjningsskyldighet som ålåg honom. Det belopp, som den sakfällde med god vilja för varje dag kunde avvara, skulle således anses motsvara en dagsbot. I flertalet fall borde utgångspunkten vara att fastställa den sakfälldes medelinkomst för dag. Då det gällde att avgöra hur stor del av dagsinkomsten, som skulle tas i anspråk som dagsbot, borde samtliga på den sakfälldes betalningsförmåga inverkan omständigheter beaktas. I första hand borde sålunda hänsyn tas till vad som kunde anses nödvändigt till den sakfälldes eget underhåll och för fullgörandet av den försörjningsskyldighet som åvilade honom. Vidare borde den tilltalades ekonomiska förpliktelser av annat slag beaktas, t.ex.

skattskyldighet. Om den tilltalade ägde förmögenhet, borde detta inverka höjande på dagsboten. Hade den sakfällde ringa eller ingen inkomst, fast hans levnadskostnader var höga, borde de senare i stället för inkomsten läggas till grund för bestämmandet av dagsboten.¹

Den äldre lagstiftningen överfördes till BrB vid dess tillkomst 1965 utan andra ändringar i sak än bötesbeloppens storlek. Minimum för dagsbotens belopp höjdes från en till två kronor och maximum från 300 till 500 kronor. Maximibeloppet för penningböter höjdes från 300 kronor till 500 kronor. Maximum för penningböter som gemensamt straff höjdes från 500 till 1 000 kronor. Slutligen höjdes det allmänna bötesminimum från fem till tio kronor.

1982 års reform

Genom lagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 1982 (prop. 1980/81:38) höjdes minimum för en dagsbot från två till tio kronor och maximum till 1 000 kronor. Maximum för penningböter höjdes från 500 till 1 000 kronor. Minsta bötespåföljd höjdes från tio kronor till femtio kronor. Slutligen höjdes gemensamt straff i penningböter från 1 000 till 2 000 kronor.

Det konstaterades i förarbetena att bestämmelserna om minimi- och maximibelopp var oförändrade sedan år 1965 och att tiden var mogen för att ta upp frågan om ändringar av dessa bestämmelser². I förarbetena anfördes att Riksåklagaren i cirkulär den 23 maj 1973 (C 76) till landets åklagare hade meddelat detaljerade anvisningar om hur dagsbotsbeloppet beräknas och att dessa anvisningar i stort torde stämma överens med domstolarnas praxis.³

En justering var enligt vad som anfördes påkallad med hänsyn till intresset av att vidmakthålla bötesstraffets praktiska användbarhet och om möjligt utvidga dess tillämpningsområde. Enligt departementschefen torde en justering få en allmän återverkan på praxis, i synnerhet när det gäller penningböter.

¹ NJA II 1931 s. 14 f, 21 och 31 f.

² Prop. 1980/81:38 s. 12.

³ A. prop. s. 13.

1992 års reform

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1992 genomgick bötesstraffet en stor reform (prop. 1990/91:68) och fick den utformning som fortfarande gäller i dag. Det föreskrevs uttryckligen den uppdelningen att böter kan dömas ut, enligt vad som är föreskrivet för brottet, i dagsböter, penningböter eller normerade böter. Detta hade även gällt tidigare, dock att begreppet ”penningböter” inte hade använts utan endast böter som skulle dömas ut omedelbart i pengar. Vidare föreskrevs den huvudregel som alltjämt är gällande, att straffet ska dömas ut i dagsböter om inte viss bötesform är föreskriven eller i penningböter om brottet förskyller lägre straff än trettio dagsböter. Det innebar att brott med lägre straffvärde än 30 dagsböter skulle rendera penningböter.

Antalet böter som kan dömas ut för ett brott ändrades. Det gamla spannet 1–120 ändrades till 30–150. Lägsta belopp för varje dagsbot höjdes från tio till trettio kronor.

Jämkningsregeln ändrades. Från att jämkning tidigare kunde ske vid ringa brott föreskrevs att dagsbotens belopp kunde jämkas om det finns särskilda skäl. Minsta bötesbelopp ändrades från 50 till 450 kronor. Maximum för penningböter höjdes från 1 000 kronor till 2 000 kronor. Det maximala antalet dagsböter som gemensamt straff för flera brott höjdes från 180 till 200 dagsböter. Maximumbeloppet för böter som gemensamt straff höjdes från 2 000 kronor till 5 000 kronor. Antalet dagsböter som villkorlig dom och skyddstillsyn kunde förenas med höjdes från 180 till 200.

I förarbetena till 1992 års reform konstaterades att RÅ hade utfärdat detaljerade anvisningar till åklagarna för bestämmande av dagsbotsbelopp vid strafföreläggande⁴. Vidare anfördes att anvisningarna och domstolarnas praxis i stort sett torde stämma överens. Departementschefen delade kommitténs uppfattning om de principiella fördelarna med böter framför frihetsberövande straff. Hon fann vidare att ”Åtskilligt talar för att kraftiga bötesstraff verkar starkt avhållande”.⁵ Vidare fann departementschefen att statistik gällande indrivningsresultatet talade för att böter är en effektiv form av bestraffning. Departementschefen förklarade sig dock inte beredd att tillstyrka det förslag som Fängelsestraffkommittén, vars betänkande låg till grund för reformen⁶, hade

⁴ RÅC I:97, RÅFS 1981:2.

⁵ Prop. 1990/91:68 s. 104.

⁶ Påföljd för brott (SOU 1986:14).

lämnat om en ordning där dagsbotsbeloppet skärptes genom ett grundbelopp om 500 kronor. Hon hänförde sig till remisskritiken att detta skulle bli onödigt komplicerat och medföra merarbete i den dömande verksamheten.

Till skillnad från vad Fängelsestraffkommittén hade förespråkat föreslog departementschefen att maximum för penningböter skulle höjas från 1 000 kronor till 2 000 kronor. Trafiksäkerhetsrådet hade föreslagit en sådan fördubbling av penningbotsmaximum, vilket sålunda vann gehör hos departementschefen.

Enligt departementschefen hade framförallt inom trafikområdet bötesbeloppen kommit att framstå som otillräckliga. Vidare anfördes att ett väsentligt högre belopp borde kunna tas ut vid flerfaldig brottslighet, exempelvis för att komma till rätta med notoriska överträdelser på trafikområdet – varvid 5 000 kronor föreslogs.

Gällande dagsböternas antal anförde departementschefen att det förhållandet att bötesbelopp för samma person kan bli lägre vid ett brott som bestraffas med ett – även ganska högt – dagsbotsbelopp än vid en ordningsförseelse som bestraffas med penningböter, framstod som principiellt sätt otillfredsställande. Hon delade kommitténs uppfattning att dagsböter i princip borde reserveras för brott i mera egentlig mening medan penningböter borde användas vid brott som har karaktären av ordningsförseelse eller som annars är av bagatellartad natur. Den föreslagna höjningen av maximibeloppet för penningböter borde därför motsvaras av en skärpning av dagsbotsstraffet så att detta kom upp till en rimlig nivå i förhållande till de höjda penningböterna.

Beträffande gränsdragningen mellan penningböter och dagsböter anförde departementschefen att fördelningen mellan brott för vilka endast dagsböter kan följa och för vilka penningböter är föreskrivet uppenbarligen inte återspeglade någon systematisk värdering av de olika brottens relativa straffvärde. Det framstod som tilltalande att övergå till att bestraffa den mer bagatellartade dagsbotsbrottsligheten med penningböter, eftersom det in många fall torde stå klart att konkreta brott som bestraffas med dagsböter inte kunde anses ha högre straffvärde än många penningbotsbrott. Med utgångspunkt i kriminalstatistiken fann departementschefen det naturligt att brott som då förskyllde 20 dagsböter eller mer i princip även i fortsättningen borde bestraffas med dagsböter medan brott med ett lägre straffvärde (som tidigare lett till mindre än 20 dagsböter) i stället borde kunna bestraffas med penningböter.

Departementschefen fann att den skärpning av dagsbotsstraffet som behövdes, skulle genomföras genom att minimiantalet sattes till 30 i stället för 20. Departementschefen konstaterade att det sammanräknade minimibeloppet vid dagsböter skulle bli 900 kronor, innebärande att dagsbotsstraffet inte alltid skulle överstiga den högsta penningboten. Enligt vad som anfördes i förarbetena syntes det svårt att åstadkomma en sådan samordning utan att andra och svårare olägenheter uppkom. Departementschefen anförde därefter:⁷

Mitt förslag att straffskalan för dagsböter och gränsen mellan penningböter och dagsböter ändras innebär att utgångspunkterna för straffmätningen vid dagsböter förändras i förhållande till den praxis som nu tillämpas. I den mån brotten är så allvarliga att de i dag renderar 20 dagsböter eller mer, bör straffet även fortsättningsvis bli dagsböter. Detta betyder att fall som i dag bestraffas med 20 dagsböter enligt mitt förslag i fortsättningen bör rendera 30 dagsböter.

För att bibehålla proportion i straffmätningen bör en liknande skärpning ske vid brott som förskyller högre dagsbotsantal. Med tanke på att problemen med alltför låga totalbelopp för dagsbotstraffen i förhållande till penningböter främst gäller domar med ett lågt antal dagsböter bör emellertid ökningen av antalet dagsböter kunna vara proportionellt något mindre vid brott som redan i dag bestraffas med ett högt dagsbotsantal. Jag har därför begränsat mitt förslag till höjning av det högsta antalet dagsböter till 150. Detta innebär att antalet dagsböter för brott som i dag förskyller ett straff nära maximiantalet med mitt förslag i princip bör öka med 30. För brott som idag förskyller runt 60 till 80 dagsböter bör i sin tur antalet dagsböter i princip öka med 20.

Beträffande tillämpningsområdet för penningböter anförde departementschefen att sådana borde tillämpas på brott av sådan ringa beskaffenhet att de enligt dåvarande praxis inte tillmättes ett högre straffvärde än 10–15 dagsböter. Departementschefen pekade därvid ut mindre allvarliga fall av vårdslöshet i trafik, snatteri och bedrägligt beteende.

Bl.a. i syfte att upprätthålla en rimlig relation i förhållande till penningböter var det enligt departementschefen påkallat med en väsentlig höjning av minimibeloppet för en dagsbot.⁸ Det anfördes att minimibeloppet dock inte borde sättas högre än 30 kronor för att inte betalningssvaga grupper skulle drabbas alltför hårt.

Tidigare hade den principen gällt att böter som gemensamt straff ådömdes i dagsböter. Det räckte att dagsböter var stadgade

⁷ Prop. 1990/91:68 s. 111

⁸ A. prop. s. 114.

för något av brotten. Genom 1992 års reform ändrades detta så att det endast blir när något av brotten i sig (dvs. i det enskilda fallet) skulle bestraffas med dagsböter, som det gemensamma straffet ska dömas ut i dagsböter.

Departementschefen följde kommitténs förslag gällande bötesminimum om 100 kronor, såvitt avsåg penningböter och normerade böter. Gällande dagsböter var inte departementschefen beredd att godta ett så lågt generellt minimibelopp. Mot bakgrund av att dagsböter inte längre skulle tillämpas vid brott av obetydlig beskaffenhet och att dagsböter syftade till att vara en allvarigare form av bestraffning än penningböter fann departementschefen att detta skulle markeras genom ett högre minimibelopp för dagsböter än för penningböter. Hon konstaterade att det lägsta dagsbotsstraffet som efter reformen kunde dömas ut var 900 kronor. Den jämkning som kunde bli aktuell av dagsboten borde då inte gå längre än att straffet som längst kunde bli 450 kronor.

2006 års reform

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2006 (prop. 2005/06:122) höjdes lägsta dagsbotsbeloppet från 30 kronor till 50 kronor samt minsta bötesbeloppet för dagsböter från 450 kronor till 750 kronor. Vidare höjdes lägsta belopp för penningböter från 100 kronor till 200 kronor och högsta belopp för penningböter från 2 000 kronor till 4 000 kronor. Slutligen höjdes högsta belopp för gemensamt straff i penningböter från 5 000 kronor till 10 000 kronor.

Lagändringarna byggde delvis på de förslag som hade lämnats i departementspromemorian Högsta och lägsta belopp för penningböter (Ds 2005:41). I promemorian föreslogs de sedermera genomförda ändringarna gällande penningböter. Det föreslogs emellertid inte någon ändring av dagsbotsbeloppet i promemorian.

I förarbetena till lagändringen bedömde regeringen att en höjning av maximibeloppet för penningböter kunde vara motiverad av flera skäl. Prisökningstakten och ökningen av den allmänna lönenivån tydde enligt regeringen på en påtaglig standardökning i samhället som måste beaktas när det gäller att mäta den ekonomiska uppoffring som ett bötesstraff bör innebära för den bötfällde⁹. Enligt regeringen var det relativt vanligt att maximi-

⁹ Prop. 2005/06:122 s. 7.

beloppet för en penningbot (dvs. 2 000 kronor) eller ett belopp strax därunder mättes ut, något som var en viktig omständighet. Vidare lyftes det fram att straffsatserna vid brott mot kör- och vilotider inte harmoniserade med de bötesnivåer som gäller i andra länder. Slutligen skulle en höjning av penningbotsmaximum ge utrymme för en allmän översyn av bötesbeloppen.

Gällande höjningens storlek anförde regeringen att det inte räckte att se till penningvärdeförändringen eller förändringar i löne- och standardnivåerna. Av betydelse var att högsta och lägsta belopp skulle kunna stå sig och tillämpas en längre tid och inte behöva ändras allt för ofta. Regeringen fann det motiverat att skapa ett tillräckligt utrymme för kommande justeringar av t.ex. bötesbeloppen i den s.k. brottskatalogen som Riksåklagaren meddelar genom föreskrifter, utan ett alltför snabbt behov av ny lagstiftning.

I departementspromemorian hade det inte föreslagits några ändringar på dagsbotsområdet. Det konstaterades i promemorian att nivåerna för dagsbotsbeloppen genom sin konstruktion följer ganska väl den allmänna pris- och löneutvecklingen i samhället. Det fanns därför enligt promemorian inga tvingande skäl att justera dagsbotsnivåerna för att kompensera för inflation och löneutveckling innan man generellt började komma för nära den övre gränsen för dagsbotsbeloppen. I uppdraget som låg bakom promemorian ingick att beakta om en höjning av penningböternas nivåer skulle medföra sådana tröskeleffekter att det skulle framstå som nödvändigt att justera också den lägsta dagsbotsnivån. Det anfördes i promemorian att det skulle krävas – mot bakgrund av den föreslagna höjningen av penningbotsmaximum – en lägsta dagsbot upp mot 125 kronor för att lägsta dagsbotsstraff alltid skulle ligga beloppsmässigt över högsta penningbotsstraff. Detta var enligt promemorian inte en rimlig höjning.

Regeringen anförde i motiven till höjningen av dagsbotsbeloppet att dagsbotsminimum redan nu borde höjas med 20 kronor – till ett minimum på 50 kronor – för att motverka en alltför påtaglig obalans mellan dagsböter och penningböter. Regeringen anförde: ”En höjning i den storleksordningen råder i och för sig inte bot på den tröskeleffekt som riskerar att snedvrída systemet, men minskar den effekten.” Regeringen fann att höjningen medförde en rimlig och relativt begränsad höjning av minsta bötesbelopp för dagsböter.¹⁰ Enligt regeringen aktualiserade

¹⁰ A. prop. s. 10.

en höjning av lägsta dagsbotsbelopp också frågan om det högsta dagsbotsbeloppet borde höjas, bl.a. av rättviseskäl. Regeringen fann dock att en sådan höjning väckte principiella frågor om användningen och utformningen av bötessystemet. I övrigt hänvisade regeringen till den aviserade påföljdsöversynen när det gällde förhållandet mellan dagsböter och penningböter samt systemet för användning av bötesstraff.

Sammanställning i tabellform av lagändringarna gällande dagsböter och penningböter

Uppställt i tabellform har beloppen för minsta dagsbot, högsta dagsbot, minsta penningbot och högsta penningbot förändrats enligt följande sedan brottsbalkens tillkomst.

	Minsta dagsbot	Högsta dagsbot	Minsta penningbot	Högsta penningbot
1965	2 kr	500 kr	10 kr	500 kr
1982	10 kr	1 000 kr	50 kr	1 000 kr
1992 ¹¹	30 kr	1 000 kr	100 kr	2 000 kr
2006	50 kr	1 000 kr	200 kr	4 000 kr

16.2.1.2 Närmare om beräkningen av dagsbotens storlek

Vilka bestämmelser styr beräkningen av dagsbotens storlek?

Varje dagsbot fastställs enligt 25 kap. 2 § BrB till ett belopp från och med 50 till och med 1 000 kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. Detta är det enda som anges som anvisning från lagstiftarens sida, vad gäller hur varje dagsbot ska bestämmas.

Dagsböter kan åläggas dels av domstol genom dom och dels av åklagare genom strafföreläggande. Åklagarnas bestämning av dagsbotens storlek styrs av de riktlinjer som Riksåklagaren har utfärdat, senast RÅR 2007:2 (med en ändrad lydelse beslutad den 15 november 2011). I praktiken tillämpas även i domstolarna RÅ:s

¹¹ Vid 1992 års reform fick bötessystemet sin nuvarande utformning.

riktlinjer, något som konstaterats i såväl förarbeten som praxis och doktrin.¹²

I förarbetena till den genomgripande reformen 1992 anförde departementschefen att det ytterst ankommer på domstolarna att, mot bakgrund av de allmänna uttalanden som gjorts i samband med lagstiftningen på området, bedöma hur systemet med dagsbotsstorleken ska tillämpas men att domstolarna i praktiken till stor del torde söka vägledning i de anvisningar som RÅ meddelat för åklagarnas del.¹³

Högsta domstolen uttalade sig i NJA 1991 s. 692 om dagsbotens storlek. Frågan i målet var om domstolen vid bestämmande av dagsbotsbeloppet kunde ta hänsyn till Riksåklagarens allmänna råd om beräkningen, trots att råden – vilka hade beslutats i tiden efter den åtalade förseelsen – ledde till högre dagsbotsbelopp än vad som skulle ha följt av tidigare meddelade anvisningar. HD fann inga hinder mot en sådan rättstillämpning.

HD anförde att riktlinjerna i praktiken har haft betydande inverkan på domstolarnas praxis, även om domstolarna inte är bundna av riktlinjerna utan har att självständigt bedöma hur bestämmelserna om dagsbotsbeloppet i 25 kap 2 § BrB ska tillämpas i det särskilda fallet.

Det är enligt HD i och för sig praktiskt och ägnat att leda till att lika fall bedöms lika, om riktlinjerna läggs till grund för både åklagarnas och domstolarnas rättstillämpning. Genom det samråd, som skett med Sveriges domareförbund, och den erfarenhet som finns samlad inom åklagarväsendet skapas också enligt domskälen goda förutsättningar för att riktlinjernas innehåll återspeglar domstolarnas åsikter. Från principiell synpunkt framstod det enligt HD emellertid som något av en brist att inte också försvararnas synpunkter togs till vara genom samråd med Sveriges Advokatsamfund.

HD gjorde därefter en – i vart fall på ytan – självständig prövning av hur dagsbotsbeloppet skulle beräknas. HD fann det lämpligt att dagsboten – på sätt som tillämpats sedan lång tid tillbaka – svarade mot 1/1 000 av årsinkomsten. HD fann även att det av RÅ förespråkade sättet att beakta den tilltalades bidrag till hustruns levnadsomkostnader skulle leda till ett skäligt resultat. Även det av RÅ angivna sättet att beakta indirekta skatter och statliga inkomstskatter kunde godtas. HD biföll således RÅ:s talan, dvs. att dagsbotsbeloppet skulle bestämmas enligt vad som också följde av RÅ:s per den 1 januari 1991 beslutade riktlinjer.

¹² Se t.ex. Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 57.

¹³ Prop. 1990/91:68 s. 115 f.

Bakgrunden till Riksåklagarens riktlinjer för beräkningen av dagsbotsbeloppet vid strafföreläggande

De första riktlinjerna utfärdades av Riksåklagarämbetet den 6 februari 1963.¹⁴ Riksåklagaren har därefter – med ersättande av tidigare anvisningar – utfärdat nya anvisningar den 25 maj 1973¹⁵, den 14 december 1981¹⁶, den 21 december 1990¹⁷, den 13 december 1991¹⁸ och senast (de nu gällande) av den 23 maj 2007¹⁹. De senaste har ändrats genom beslut den 15 november 2011.²⁰

Riktlinjerna har i stora drag haft samma struktur och samma materiella innehåll sedan de som beslutades 1963. Delvis har de förändrats, framförallt vad gäller hur årsinkomsten ska bestämmas, på vilket sätt sådant som huruvida den andra makens inkomster ska beaktas, hur försörjningsskyldighet ska beaktas och från vilka nivåer förmögenhet ska beaktas.

Riktlinjerna har samtliga tagits fram efter samråd med domarkåren. Framtagandet av 2007 års riktlinjer tillgodosåg de synpunkter som HD framförde i NJA 1991 s. 692 genom att de togs fram efter samråd även med Sveriges Advokatsamfund.

Utgångspunkten redan i de första riktlinjerna från 1963 var att *dagsboten i princip skulle beräknas till 1/1000 av årsinkomsten (grundbot)*. Med årsinkomst avsågs inkomst före skatt med avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande. I 1973 års riktlinjer angavs att lika med inkomst skulle anses dels sådana förmåner som sjukpenning, arbetslöshetsersättning och omskolningsbidrag, dels förmåner av underhållsbidrag. Det föreskrevs vidare att några andra sociala bidrag och förmåner inte skulle verka förhöjande. I 1981 års riktlinjer tillkom till definitionen mer kontinuerligt utgående socialbidrag (sociallön) och bostadsbidrag som jämställda med inkomst. Genom 1991 års riktlinjer gjordes definitionen av vilka inkomster som kunde läggas till grund för dagsbotsberäkningen mer allmänt hållen. Det föreskrevs att till inkomst skulle hänföras även mera kontinuerligt utgående bidrag till den misstänkte som t.ex. omskolningsbidrag, underhållsbidrag, socialbidrag och bostadsbidrag. I 2007 års riktlinjer är det också en mer öppen formulering, varvid det föreskrivs att som inkomst räknas också mer kontinuerligt utgående

¹⁴ Cirkulär 119.

¹⁵ C 76.

¹⁶ RÅC I:97 (RÅFS 1981:2).

¹⁷ RÅC I:117 (RÅFS 1990:1).

¹⁸ RÅC I:118 (RÅFS 1991:01).

¹⁹ RÅR 2007:2.

²⁰ ÅM-A 2011/0299.

ersättning eller bidrag till den misstänkte, t.ex. arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, studiebidrag, bostadsbidrag och underhållsbidrag.

Utgångspunkten 1963 var att *endast den misstänktes egna inkomster skulle beaktas*. Genom 1973 års riktlinjer kunde den andre makens inkomster verka förhöjande vid bestämmande av den misstänktes årsinkomst. Detta utmönstrades genom 1991 års riktlinjer.

Riktlinjerna har hela tiden angett att *hänsyn ska tas till progressiviteten i skattesystemet*. Enligt 1963, 1973 och 1990 års riktlinjer skulle i högre inkomstlägen hänsyn tas till skatteprogressiviteten vid den statliga beskattningen och den därav högre skattebelastningen genom att en viss reduktion skulle ske av grundboten. 1990 års riktlinjer föranleddes av att det hade skett en omfattande reform av skattesystemet. Reformen hade inneburit att inkomstskatten i princip hade upphört att vara progressiv och det i stället hade införts en statlig beskattning på 20 procent över en viss brytpunkt. Enligt riktlinjerna skulle den misstänktes årsinkomst reduceras med 20 procent av den inkomst som översteg brytpunkten. I 2007 års riktlinjer ändrades detta till att det skulle göras ett avdrag med 20 procent av den del av årsinkomsten som översteg den nedre skiktgränsen enligt inkomstskattelagen och 5 procent av den del av inkomsten som översteg den övre skiktgränsen. Riktlinjerna har dock inte anpassats till varje förändring av skattesystemet.

I riktlinjerna har det tidigare genomgående angetts att hänsyn ska tas till *försörjningskyldighet mot make*. I 1963 års riktlinjer föreskrevs att avdrag skulle göras med 1/5 av det framräknade dagsbetsbeloppet ”för gift man med hustru utan egen inkomst”. Genom 1973 års riktlinjer ändrades det till att avdrag skulle göras med 20 procent från den årsinkomst som dagsbetsbeloppet grundades på. I 1990 års riktlinjer föreskrevs en mer generell reglering, varvid det angavs att avdrag skulle medges med skäligt belopp om make väsentligen var beroende av den misstänkte för sin försörjning. 1991 års riktlinjer preciserade avdraget till viss del. Det föreskrevs att, om den misstänktes make hade inkomst som inte uppgick till ett basbelopp eller helt saknade inkomst, skulle avdrag göras med skäligt belopp, dock högst ett basbelopp. 2007 års riktlinjer föreskrev tidigare ett mer schabloniserat avdrag; om den misstänktes make, registrerade partner eller sambo har en årsinkomst som inte uppgår till ett prisbasbelopp eller som helt saknas inkomst, görs avdrag med ett prisbasbelopp. Efter den ändrade lydelsen från och med den 15 november 2011 har avdraget för

make, sambo eller partner tagits bort. Undantagsvis ska sådan försörjningsbörda kunna beaktas som skäl för jämkning.

Riktlinjerna har samtliga inneburit att hänsyn ska tas till *försörjningsskyldighet mot barn*. I 1963 års riktlinjer föreskrevs att två kronor i avdrag från dagsbotsbeloppet skulle göras för varje hemmavarande barn som för sitt uppehälle var väsentligen beroende av den misstänkte. Detta ändrades genom 1973 års riktlinjer. Det föreskrevs i stället att avdrag från den årsinkomst som skulle läggas till grund för dagsbotsbeloppet skulle göras med hälften av basbeloppet för varje hemmavarande barn. Om både makarna hade egna inkomster skulle detta avdrag reduceras med vad som ansågs skäligt med hänsyn till makarnas inkomst och vad som man med ledning därav kunde beräkna att var och en av dem bidrog till barnens försörjning. Genom 1991 års riktlinjer förenklades denna avdragsmöjlighet, genom att hänsynstagande till den andre makens bidrag till barnets försörjning togs bort och sålunda alltid avdrag skulle göras med ett halvt basbelopp. Detta gäller ännu.

Enligt samtliga riktlinjer ska hänsyn tas till *den misstänktes förmögenhet*. Metoden är densamma enligt de olika riktlinjerna. Ett påslag ska göras med ett visst kronbelopp om förmögenheten överstiger ett visst belopp och därefter med ytterligare kronbelopp vid ännu högre belopp. Enligt 1963 års riktlinjer skulle sådana påslag göras för förmögenhet som uppgick till och översteg 30 000 kronor. I 1973 års riktlinjer var förmögenhetsgränsen 100 000 kronor, i 1981 års riktlinjer var den 200 000 kronor, i 1990 och 1991 års var den 400 000 kronor. Enligt 2007 års riktlinjer går gränsen vid 1 500 000 kronor.

Den misstänktes skulder har kunnat beaktas enligt de olika riktlinjerna. I alla riktlinjerna föreskrevs ungefärligen att skälig hänsyn ska tas till mer betydande nettoskuldbörda hos den misstänkte.

Genom 1973 års riktlinjer infördes ett *ytterligare avdrag från dagsbotsbeloppet*. Det föreskrevs att dagsbotsbeloppet skulle minskas med fem kronor med hänsyn till bland annat indirekta skatter och existensminimum. Motsvarande föreskrift fanns i 1981 års och 1990 års riktlinjer, dock att avdraget skulle ske med tio kronor. Enligt 1991 års riktlinjer hade hänsynstagandet till "existensminimum" utmönstrats. I stället angavs att det erhållna dagsbotsbeloppet skulle minskas med 30 kronor med hänsyn till bl.a. indirekta skatter. Motsvarande reglering finns i 2007 års riktlinjer, dock att avdraget nu ska göras med 50 kronor och uteslutande för indirekta skatter.

Enligt samtliga riktlinjer ska dagsboten fastställas till helt kron-tal. Beloppet skulle tidigare avrundas till tal delbart med fem. Enligt 2007 års riktlinjer ska det rundas av till ett tal delbart med tio.

Gällande riktlinjer för dagsbotsberäkning

De riktlinjer som gäller nu, beslutande den 23 maj 2007 och ändrade den 15 november 2011, lyder enligt följande.

Beräkning av dagsbot

Årsinkomst (årsinkomst efter avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande).

+ -----

Avdrag med 20 procent av den del av den beräknade årsinkomsten som överstiger den nedre skiktgränsen enligt 65 kap. 5 § inkomstskattelagen (vid 2010 års taxering 367 600 kr)

- -----

och med 5 procent av den del av inkomsten som överstiger den övre skiktgränsen enligt samma bestämmelse (vid 2010 års taxering 526 200 kr).

- -----

Avdrag med hälften av ett prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring för varje barn som för sitt uppehälle är väsentligen beroende av den misstänkte (prisbasbeloppet för år 2011 är 42 800 kr).

- -----

Summa _____

1/1000 av denna summa -----

Avdrag för indirekta skatter _____ - 50 kr

Tillägg för förmögenhet som överstiger 1 500 000 kr (50 kr för 1 500 000 kr och ytterligare 50 kr för varje fullt 500 000-tal kr).

+ -----

Avdrag för mera betydande nettoskuldbörda - -----

Summa _____

Dagsbot (avrundad nedåt till närmaste tal som är jämt delbart med tio).

Utöver vad som framgår sammanfattningsvis i ovanstående tabell anges följande i riktlinjerna:

Dagsboten bestäms utifrån den misstänktes beräknade *årsinkomst vid tidpunkten när dagsboten ska bestämmas*.

Beträffande en misstänkt som har ringa eller ingen taxerad inkomst fastän levnadskostnaderna är höga, bestäms dagsboten så att den framstår som rimlig med hänsyn till levnadsstandard.

Det praktiska utfallet för dagsbotsberäkningen

Enligt en tillämpning av RÅ:s riktlinjer ger följande årsinkomster följande dagsbotsbelopp för dels en person utan försörjnings-skyldighet, dels en med försörjningsskyldighet mot två barn. Ingen hänsyn är tagen till förmögenhet eller skuldsättning.

Årsinkomst	Ensamstående	Försörjningsplikt för två barn
75 000	50	50
100 000 ²¹	50	50
110 000	60	50
150 000 ²²	100	50
160 000	110	60
200 000	150	100
250 000	200	150
300 000	250	200
350 000	300	250
400 000	340	300
450 000	380	340
500 000	420	380
550 000	460	420

²¹ Den årsinkomst som ger precis 50 kronor i dagsbot enligt riktlinjerna för någon utan försörjningsplikt.

²² Den årsinkomst som ger precis 50 kronor i dagsbot enligt riktlinjerna för någon med försörjningsplikt mot två barn.

Årsinkomst	Ensamstående	Försörjningsplikt för två barn
600 000	490	450
650 000	530	490
700 000	570	530
750 000	610	570
800 000	640	600
850 000	680	640
900 000	720	680
950 000	760	720
1 000 000	790	750
1 100 000	870	830
1 200 000	940	900
1 270 000 ²³	1 000	960
1 300 000	1 000	980
1 325 000 ²⁴	1 000	1 000
1 400 000	1 000	1 000
1 500 000	1 000	1 000

16.2.1.3 Närmare om möjligheterna till jämkning

Jämkning enligt brottsbalken

Åklagarna ska vid sin tjänsteutövning följa RÅ:s riktlinjer. Det torde innebära att en åklagare aldrig frångår riktlinjerna vid utfärdande av strafföreläggande genom att fastställa ett högre dagsbotsbelopp än vad som följer av en tillämpning av dessa riktlinjer. I enlighet med vad som anförs ovan är däremot inte domstolarna bundna av riktlinjerna. Det finns dock fog för att anta att inte heller en domstol annat än av misstag skulle bestämma

²³ Den årsinkomst som ger precis 1 000 kronor i dagsbot enligt riktlinjerna för någon utan försörjningsplikt.

²⁴ Den årsinkomst som ger precis 1 000 kronor i dagsbot enligt riktlinjerna för någon med försörjningsplikt mot två barn.

dagsbotsbeloppet till en högre summa än vad som skulle följa genom en tillämpning av riktlinjerna.

Att riktlinjerna sålunda fungerar som ett tak, innebär dock inte att dagsbotsbeloppet alltid bestäms i enlighet med dessa riktlinjer. Det finns enligt lagstiftningen ett utrymme att jämka beloppet. Enligt 25 kap. 2 § BrB får således dagsbotsbeloppet jämkas om det finns särskilda skäl. Jämkningsregeln infördes vid den genomgripande bötesreformen 1992. Tidigare hade jämkning kunnat ske vid ”ringa brott”. Departementschefen anförde i förarbetena till 1992 års reform att penningböter och inte dagsböter var avsedda att tillämpas vid brott med karaktären av ordningsförseelser och brott av bagatellartad karaktär. Det var därför följdriktigt att slopa den dåvarande regeln om jämkning vid ”ringa brott”.

Enligt departementschefen syntes det dock mindre lämpligt att utesluta möjligheterna att jämka dagsboten, eftersom ett straff utmätt i dagsböter i vissa fall kunde tänkas komma att drabba onödigt hårt. Ett sådant fall kunde vara då ett högt antal dagsböter döms ut och gärningsmannens betalningsförmåga är väsentligt nedsatt t.ex. på grund av långvarig sjukdom eller allvarligt handikapp. Inom grupper med små eller inga inkomster kunde omständigheterna i vissa fall då vara sådana att minimibeloppet för en dagsbot kunde behöva jämkas för att inte straffet skulle drabba alltför hårt. En annan situation kunde enligt departementschefen vara att brottet straffvärdemässigt låg vid nedre gränsen för dagsböter och gärningsmannen hade så goda ekonomiska förhållanden att tröskeleffekten av att brottet föranleder dagsböter och inte penningböter skulle bli orimlig. Möjligheterna att jämka borde enligt departementschefen tillämpas restriktivt och i undantagsfall, något som kunde markeras genom att föreskriva särskilda skäl för jämkning²⁵.

I RÅ:s riktlinjer²⁶ anges följande angående jämkning:

Möjligheten att jämka dagsboten bör tillämpas restriktivt. Jämkningsfrågan om brottets straffvärde ligger vid nedre gränsen för dagsböter och den misstänkte har så goda ekonomiska förhållanden att tröskeleffekten av att straffet bestäms till dagsböter och inte penningböter blir orimlig. Ett annat typfall där jämkning kan ske är då ett högt antal dagsböter döms ut och den misstänktes betalningsförmåga är väsentligt nedsatt. Undantagsvis bör jämkning kunna ske om den misstänkte har en ovanlig eller särskilt omfattande försörjningsbörda som inte kan beaktas på annat sätt, t.ex. i de fall den

²⁵ Prop. 1990/91:68 s. 117.

²⁶ RÅR 2007:2.

misstänktes make, registrerade partner eller sambo helt saknar inkomst eller har en årsinkomst som understiger ett prisbasbelopp. Om den misstänkte har mycket små eller inga inkomster kan omständigheterna i vissa fall vara sådana att minimibeloppet för en dagsbot behöver jämkas för att inte straffet ska drabba alltför hårt. En individuell prövning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet ska alltid göras.

Dagsboten får enligt 25 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken inte jämkas så att bötesbeloppet understiger 750 kr.

Skyldighet att betala avgift till brottsofferfond utgör inte skäl för jämkning.

Om dagsboten jämkas ska det framgå av strafföreläggandet. Skälen för jämkning ska alltid anges.

Praxis angående tillämpningen av Brottsbalkens jämningsregel

Jämningsregeln i 25 kap. 2 § BrB har efter 1992 års reform varit föremål för Högsta domstolens prövning vid några tillfällen.

I NJA 1996 s. 195 gällde frågan om det fanns skäl att jämka minsta dagsbotsbeloppet för en 16-åring som dömts för stöld till 70 dagsböter. I såväl tingsrätten som hovrätten sattes dagsbotsbeloppet ned till 15 kronor. HD biföll RÅ:s ändringstalan och bestämde dagsbotsbeloppet till 30 kronor (dåvarande minimibelopp utan jämkning). HD hänförde sig till vad som hade uttalats i förarbetena om att jämningsmöjligheterna borde tillämpas restriktivt. Några mer generella undantag beträffande t.ex. grundskoleelever eller andra skolungdomar borde därför enligt HD inte göras. En individuell prövning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet ska enligt HD göras. Ett exempel där jämkning av minimibeloppet kan tänkas är när antalet dagsböter på grund av brottets straffvärde blivit särskilt högt och straffet av den anledningen skulle komma att drabba alltför hårt. Ett annat jämningsfall kan vara när någon lever under särskilt svåra sociala förhållanden och straffet därför skulle bli osedvanligt betungande. Däremot bör skyldigheten att utge avgift till brottsofferfonden eller att jämlikt 31 kap 1 § RB ersätta kostnaden för t.ex. försvarare i princip inte föranleda jämkning av dagsbotsbeloppet. HD konstaterade att den tilltalade var 16 år och fullgjorde normal skolgång. Hon hade ingen inkomst eller förmögenhet och syntes leva under liknande ekonomiska förhållanden som skolungdomar i allmänhet. Det hade då inte framkommit några omständigheter i övrigt som utgör särskilda skäl att jämka dagsbotsbeloppet.

I NJA 1999 s. 286 prövade HD frågan om jämkning av ett högt dagsbotsbelopp då brottet straffvärdemässigt låg vid den nedre gränsen för dagsböter. Den tilltalade åtalades och dömdes för ringa misshandel, genom att ha tilldelat en yngre person ett slag med öppen hand i ansiktet vilket hade orsakat smärta och rodnad vid ena ögats ytterkant. Påföljden bestämdes till 30 dagsböter. Upprinnelsen hade varit att målsäganden och några kamrater till denne hade fört oväsen och klättrat i träd på den tilltalades tomt. Den tilltalade hade förlorat tålmodet när han hade fått tag i målsäganden och denne på fråga om vad han höll på med hade svarat att den tilltalade inte hade med detta att göra eller något liknande. Såväl i tingsrätten som i hovrätten bestämdes dagsbotsbeloppet – efter jämkning – till 125 kronor. RÅ yrkade i HD att varje dagsbot skulle fastställas till 435 kronor, i enlighet med vad som skulle följa av RÅ:s riktlinjer.

HD fastställde hovrättens domslut. HD anförde att det inte var avsett att jämkning schablonmässigt ska ske så snart gärningsmannen har goda ekonomiska förhållanden och brottet straffvärdemässigt ligger vid nedre gränsen för dagsböter. En individuell prövning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet ska alltid äga rum. Avsikten får enligt HD antas vara att en jämkning i fall av detta slag ska kunna ske bl. a. då det vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som stötande eller obilligt mot gärningsmannen att tillämpa vanliga principer för dagsbotsbeloppets bestämmande.

Det fick enligt HD anses oproportionerligt om den tilltalade på grund av det inträffade skulle förpliktas utge drygt 13 000 kronor i böter, vilket blir resultatet om vanliga principer för dagsbotsbestämningen strikt tillämpas i detta fall. Anledning saknades därför enligt HD att frångå domstolarnas bedömning i jämkningsfrågan.

Efter HD:s avgörande NJA 1999 s. 286 har olika hovrätter prövat frågan om jämkning av höga dagsbotsbelopp när brottet straffvärdemässigt legat vid den nedre gränsen för dagsböter.²⁷

Tyst jämkning

Av kravet på att det ska föreligga ”särskilda skäl” och förarbetsuttalandena som förutsåg en tillämpning ”restriktivt och i undantagsfall”, följer att utrymmet för att jämka dagsboten enligt

²⁷ Svea hovrätt dom den 6 oktober 2005 i mål B 3180-05, Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 12 november 2007 i mål B 789-07 och RH 2008:39.

25 kap. 2 § BrB är relativt litet. Det torde dock vara uppenbart att en nedsättning av dagsbotsstorleken ofta sker i förhållande till vad som skulle följa av RÅ:s riktlinjer, och då i större omfattning än vad som lagtexten, förarbetena och den refererade praxisen ger utrymme till. Det sker då utan att det uttryckligen redovisas att någon jämkning sker, och kan därför benämnas ”tyst jämkning”. Det gäller i första hand i de fall dagsbotsbeloppet skulle hamna på de högre nivåerna vid en strikt tillämpning av riktlinjerna. I förarbetena till 1992 års reform uppmärksammade departementet detta:²⁸

I praktiken torde domstolarna i dag till stor del söka vägledning i de anvisningar som RÅ meddelat för åklagarnas del.

Ser man till innehållet i dessa anvisningar, kan dock den statistiska fördelningen av dagsbotsbeloppen i olika domar framstå som något förvånande. En förklaring som ibland framförs till de förhållandevis låga beloppen är att vissa domstolar och åklagare skulle genomföra en s.k. tyst jämkning och således bestämma dagsboten till ett lägre belopp än de allmänna principerna föranleder. Det kan naturligtvis inte uteslutas att en sådan jämkning kan vara motiverad i enskilda fall. Om det tillämpas i större omfattning, innebär det emellertid betydande risker för att lika fall kommer att behandlas olika.

Allmänt sett är problemen med dagsbotsstraffen knappast heller att de skulle fastställas så att bötesbeloppen blev alltför höga. Snarare gäller motsatsen. Ser man till andra jämförbara länder, synes bötesstraffen ofta fastställas till belopp som väsentligt överstiger de svenska.

Det torde också stå klart att dagsbotsstraffen i Sverige ursprungligen var väsentligt mera kännbara än de är idag. Delvis sammanhänger detta med den allmänna samhällsutvecklingen. Allmänt stigande välbefinnande och utvecklingen av sociala trygghetssystem har inneburit att bötesstraffen normalt inte får samma betydelse som tidigare för den enskildes ekonomi.

Frågan om s.k. tyst jämkning har även uppmärksammats när det gäller åklagarnas utfärdande av strafförelägganden. Mot bakgrund bl.a. av uppgifter som hade framförts i radioprogrammet Kaliber, beslutade Åklagarmyndigheten år 2010 att göra en granskning av strafförelägganden avseende köp av sexuell tjänst och rattfylleri.

Granskningen visade att det förekom brister i åklagarnas tillämpning av RÅ:s riktlinjer.²⁹ En orsak till detta var enligt rapporten att det underlag som redovisas till åklagarna ofta är bristfälligt genom att fullständiga uppgifter gällande den misstänktes ekonomiska förhållanden saknas. I vissa av de granskade ärenden hade dock beloppet

²⁸ Prop. 1990/91:68 s. 115 f.

²⁹ Rapport över granskning av strafförelägganden, Utvecklingscentrum Stockholm augusti 2010.

satts för lågt utan att det – enligt vad som sades i rapporten – av handlingarna kunde utläsas någon förklaring till detta, dvs. en som rapporten uttryckte det ”icke dokumenterad jämkning”. I dessa ärenden hade den misstänkte ofta en relativt hög inkomst, vilket i detta hänseende innebar en årsinkomst som uppgår till 300 000 kronor eller mer. Denna iakttagelse gällde både beträffande köp av sexuell tjänst och beträffande rattfylleri. Detta innebar enligt rapporten alltså att den omständigheten att en misstänkt hade en relativt hög inkomst i vissa fall medförde att åklagare hade justerat beloppet så att det blev lägre än vad det skulle blivit enligt riktlinjerna. Vid en jämförelse brottstyperna emellan framgick att en sådan justering i mildare riktning förekom i ungefär samma utsträckning inom de båda brottstyperna i de fall en misstänkt hade en relativt hög årsinkomst. Detta innebar enligt rapporten att det inte fanns något som tydde på att brottstypen hade påverkat åklagare att utfärda strafförelägganden med för lågt dagsbotsbelopp, utan att det snarare var den misstänktes inkomst.

Efter rapporten har det i RÅ:s riktlinjer gällande beräkning av dagsbotsbelopp vid strafföreläggande förtydligats och preciserats beträffande när jämkning ska ske.

16.2.1.4 Närmare om beräkningen av penningbotens storlek

Allmänt om tillämpningsområdet för penningböter

Penningböter ska enligt 25 kap. 3 § BrB bestämmas till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Om ett lägre högsta belopp är särskilt föreskrivet, gäller dock detta.

Vad gäller brott för vilka det endast är föreskrivet böter, utan angivande av viss bötesform, är minimistraffet enligt den abstrakta straffskalan 200 kronor penningböter. Vid den reform som skedde 1992 (se avsnitt 16.2.1.1) anfördes i förarbetena att brott som tidigare hade bestraffats med mindre än 20 dagsböter skulle för- anleda penningböter och brott som förskyllde 20 dagsböter eller mer skulle bestraffas med dagsböter, varvid minimiantalet sattes till 30.

För samtliga brott i BrB anges böter i straffskalan utan någon föreskriven bötesform, med ett undantag.³⁰ Detsamma gäller inom

³⁰ För brottet förargelseväckande beteende enligt 16 kap. 16 § BrB föreskrivs penningböter som påföljd.

huvuddelen av specialstraffrätten. Det förekommer sällan att ”dagsböter” föreskrivs som särskild bötesform.³¹ Lagstiftaren har sålunda mycket sällan utnyttjat möjligheten att ange dagsböter som föreskrivet minimistraff.

Däremot förekommer det i ett flertal andra författningar att penningböter är angivet som den enda påföljden, innebärande att 4 000 kronor i penningböter utgör maximistraffet. Ursprungligen var tanken att dagsböter skulle användas vid vad som skulle kunna kallas för brott i egentlig mening, dvs. handlande som var uttryck för en rättsstridig vilja hos gärningsmannen. Penningböter skulle då användas främst vid ordningsförseelser, där det ansågs att samma hänsyn till den handlandes ekonomiska situation inte behövde tas.³² De brott med endast penningböter i straffskalan – som mest frekvent tillämpas – återfinns i första hand på trafikområdet.

Författningar som uttryckligen föreskriver penningböter som påföljd

I bl.a. följande författningar återfinns brott för vilka endast penningböter är föreskrivet som påföljd.

- trafikförordningen (1998:1276),
- fordonsförordningen (2009:211),
- vägtrafikregisterlagen (2001:558),
- körkortslagen (1998:488),
- förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m., förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter,
- förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet,
- lagen (2006: 263) om transport av farligt gods, yrkestrafikförordningen (1998:779),
- vägtrafikskattelagen (2006:227),
- trafikskadelagen (1975:1410),
- ordningslagen (1993:1617),
- järnvägslagen (2004:519),
- lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

³¹ Ett vanligt förekommande brott med den straffskalan är dock vårdslöshet i trafik enligt 1 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

³² Borgeke anför att denna skillnad i tillämpningsområde gäller fortfarande, även om inte sällan effektiviteten i lagföringen har använts som skäl för penningböter i stället för dagsböter, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 61.

- sjötrafikförordningen (1986:300),
- vattenskoterförordningen (1993:1053),
- förordningen (2002:713) om försöksverksamhet med varierande högsta tillåtna hastighet,
- förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Bestämmandet av penningbotsbeloppet

Reglerna om straffmätning i 29 kap. BrB är tillämpliga i förhållande till penningböter. När domstolen bestämmer penningböter ska den alltså beakta inte bara brottets straffvärde utan också andra omständigheter som enligt bestämmelserna i nämnda kapitel påverkar straffmätningen, d.v.s. om det är fråga om återfall, om det föreligger s.k. billighets-skäl liksom om gärningsmannen vid brottet inte fyllt 21 år. Vilket bötesbelopp som bör dömas ut vid olika brott är alltså beroende av förhållandena i det enskilda fallet.³³ Det finns dock inget utrymme att ta hänsyn till den tilltalades ekonomiska förhållanden på samma sätt som vid bestämmande av dagsbotsbelopp.

I praktiken lagförs penningböter ofta genom den summariska straffprocessen, som strafföreläggande eller som ordningsbot. Detta regleras i 48 kap. rättegångsbalken. Den påföljdsbestämning som sker därigenom, påverkar även domstolarnas bestämmande av storleken på penningbotsbeloppet, vilket utvecklas nedan. I realiteten tas därför mycket sällan hänsyn till omständigheterna vid det enskilda brottet, om det är aktuellt att bestämma påföljden till penningböter.

Närmare om betydelsen av strafföreläggandeinstitutet

Enligt 48 kap. 1 och 4 §§ RB får åklagare lagföra ett brott med böter som påföljd genom strafföreläggande, om böter ingår i straffskalan för brottet.³⁴ Sålunda kan åklagaren besluta om att ett brott ska föranleda dagsböter eller penningböter. Ett strafföreläggande godkänns, enligt 48 kap. 9 §, genom att den misstänkte skriftligen förklarar att han erkänner gärningen.

³³ Brottsbalkskommentaren, en kommentar på Internet, kommentar till 25 kap. 3 §, se även Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 61.

³⁴ Dock inte normerade böter.

Genom ett strafföreläggande kan sålunda åklagaren bestämma påföljden till dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter, till penningböter. Åklagaren ska i likhet med domstolen göra en självständig straffmätning enligt reglerna i 29 kap. BrB. Den enskilde åklagaren kan få vägledning av den sammanställning av tillämpade påföljder för brott som lagförs genom strafföreläggande, som utarbetats av Rättsavdelningen hos Riksåklagaren.³⁵ Det betonas i den PM:n att den inte utgör någon rekommendation från RÅ i fråga om straffmätning, utan att det faller på varje åklagare att ta ställning till om den angivna straffnivån för ett visst brott är väl anpassad eller inte.

I PM:n anges i vilka fall dagsböter "ersätts av" penningböter, beträffande brott där böter är föreskrivet i straffskalan. Exempelvis anges att snatteri till ett värde av högst 60 kronor ska rendera 800 kronor i penningböter och att skadegörelse och åverkan till ett värde av högst 800 kronor ska rendera i 1 800 kronor i penningböter.

Även om RÅ:s PM endast utgör en sammanställning av tillämpad praxis, kan man utgå från att det blir en växelverkan där PM:n i sin tur påverkar och likriktar praxis. Det gäller i första hand när åklagarna utfärdar strafföreläggande. Även domstolarna torde i stor omfattning luta sig mot sammanställningen, både vad gäller frågan om när ett brott har ett så ringa straffvärde att det ska leda till penningböter i stället för dagsböter och i så fall vad gäller beloppets storlek. Att RÅ:s sammanställning återges i den vid domstolarna vida tillämpade praxissammanställningen Studier rörande påföljdspraxis³⁶ bidrar till det.³⁷

Närmare om betydelsen av ordningsbotsinstitutet

Av 48 kap. 1 § RB följer att en polisman får lagföra ett brott genom föreläggande av ordningsbot. Enligt 48 kap. 13 § RB får föreläggande av ordningsbot utfärdas för brott, för vilka det inte stadgas annat straff än böter omedelbart i penningar och heller inte normerade böter. Det är sålunda vid brott för vilket det uteslutande

³⁵ Strafföreläggande i bötesmål – en sammanställning av tillämpade påföljder (RÅPM 2003:2 med ändringar i RättsPM 2006:23 samt nya rekommendationer om normalstraff vid tillgrepp i butik daterade 2009-10-01).

³⁶ Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis m.m., 4 uppl, 2009.

³⁷ Borgeke pläder för att RÅ:s "anvisningar" bör följas om inte särskilda skäl talar däremot och att det normalt inte bör förekomma att den, som inte vill godkänna ett strafföreläggande, i domstol döms till ett strängare straff än strafföreläggandet lyder på och heller inte får en mildare bedömning. Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 55.

är föreskrivet penningböter som påföljd, då ordningsbot kan utfärdas.

I 48 kap. 14 § RB anges den ytterligare regleringen för utfärdande av ordningsbot. Enligt första stycket kan regeringen meddela föreskrifter som begränsar ordningsbotens storlek eller användningen av ordningsbotsföreläggande. Några bestämmelser som begränsar ordningsbotens storlek har inte meddelats. Möjligheterna att vid ordningsbot ta med också förverkande begränsas av regler i 5 § ordningsbotskungörelsen

Enligt andra stycket i 48 kap. 14 § RB väljer RÅ i samråd med Rikspolisstyrelsen ut de brott för vilka ordningsbot ska bestämmas. Enligt tredje stycket ska RÅ för de olika brotten bestämma ordningsbotens belopp. RÅ ska även ange grunder för beräkning av gemensam påföljd. Vid föreläggande av ordningsbot bestäms sålunda inte straffet efter en självständig bedömning gällande straffvärdet av den polisman som utfärdar föreläggandet.

Med stöd av andra och tredje styckena i 48 kap. 14 § RB har RÅ meddelat föreskrifter (SFS 1999:178) om ordningsbot för vissa brott. Föreskrifterna har ändrats flera gånger. I bilagor till föreskrifterna redovisas de brott för vilka ordningsbot kan utgå.

För varje typ av brott anges i föreskrifterna en ordningsbot. Bl.a. för sådana fall där ordningsboten fastställs enligt en glidande skala anges att ärendet i vissa mer allvarliga situationer skall överlämnas till åklagare, exempelvis om en hastighetsöverträdelse är mycket stor.

Om ordningsbot ska fastställas gemensamt för flera brott, ska enligt Riksåklagarens föreskrifter den högsta boten ökas med 50 procent av den sammanlagda boten för övriga brott. De belopp som anges i föreskrifterna avser normalfall. Föreligger särskilda skäl ska ärendet överlämnas till åklagare.

I de fall en åklagare strafförelägger ett brott för vilket endast penningböter kan följa (dvs. som hade kunnat lagföras genom föreläggande av ordningsbot), kan man utgå från att RÅ:s föreskrifter följs om det inte föreligger särskilda skäl. I de fall sådana brott avgörs i domstol följer av rättsfallet NJA 1983 s. 709 att även domstolen som huvudregel ska rätta sig efter föreskrifterna. Enligt det rättsfallet krävs det nämligen alldeles speciella omständigheter för att domstol ska frångå det normalstraff som gäller enligt vad RÅ föreskrivet. Rättsfallet gällde en förare av personbil som överträtt en bestämmelse i dåvarande vägtrafikkungörelsen genom att köra till vänster om ett trafikdelarmärke. Hovrätten bestämde

påföljden till 200 kronor i penningböter. Enligt RÅ:s riktlinjer skulle 300 kronor penningböter följa på den gärningen. Hovrätten motiverade sitt avsteg med att det inte hade förelegat någon trafikfara och att den tilltalade tidigare inte hade gjort sig skyldig till någon trafikförseelse.

HD bestämde påföljden till 300 kronor penningböter. HD anförde att bestämmelserna om ordningsbot måste anses förutsätta att i domstolspraxis för sådana förseelser normalstraffet inte frångås annat än under alldeles speciella omständigheter. HD fann att omständigheterna i det fallet inte skiljde sig från vad som kunde antas vanligtvis vara förhållandet vid förseelser av det aktuella slaget i sådan grad som måste förutsättas för en avvikelse från normalstraffet.

16.2.1.5 Närmare om förhållandet mellan dagsböter och penningböter i praktiken

Vilket är utfallet gällande den faktiska ingripandegraden?

Innebörden av regleringen i 25 kap, 2 § BrB är att ett dagsbotsstraff som lägst kan bestämmas till 30 dagsböter, beroende på att straffvärdet inte anses högre och med eventuellt hänsynstagande till andra straffmättningsfaktorer i 29 kap. BrB. Om den tilltalades saknar inkomst eller har en årsinkomst på högst 100 000 kronor och inte är försörjningspliktig mot barn bestäms varje dagsbot till 50 kronor. Det sammanlagda beloppet blir då 1 500 kronor. Efter jämkning enligt 25 kap. 2 § BrB kan beloppet sättas så lågt som 750 kronor.

Om ett penningbotsstraff aldrig skulle vara mer ingripande – utifrån den faktiska betalningsskyldigheten – än ett dagsbotsstraff, borde penningböter aldrig kunna bestämmas till ett högre belopp än 1 500 kronor (eller ännu något lägre för att bibehålla proportionen mellan dagsböter och penningböter).

Enligt 25 kap. 3 § BrB ska dock penningböter bestämmas till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Av större intresse är dock vilka belopp som döms ut i det enskilda fallet. Som redogjorts för i avsnitt 16.2.1.4 styrs bestämningen av penningbotsbeloppet – såvitt avser de brott som endast är belagda med penningbotsstraff – av RÅ:s föreskrifter. I förarbetena till 2006 års reform, då penningbotsmaximum höjdes från 2 000 kronor till 4 000 kronor, förutsågs att en översyn av

RÅ:s föreskrifter (den s.k. brottskatalogen) skulle kunna genomföras och träda i kraft samtidigt.³⁸ Som ett skäl att göra en så pass stor höjning, anförde regeringen att det var motiverat att skapa ett tillräckligt utrymme för kommande justeringar av t.ex. bötesbeloppen i den s.k. brottskatalogen utan ett alltför snabbt behov av ny lagstiftning.³⁹

I bilagor till riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott finns den s.k. brottskatalogen. Varje bilaga behandlar en lag eller en förordning där det finns brott som är straffbelagda med penningböter. Ett föreläggande om ordningsbot får utfärdas beträffande de brott som upptas i bilagorna och ska då upptas med det belopp som anges i anslutning till respektive brott.

Av bilagorna framgår att möjligheten i lagstiftningen att föreskriva maximibeloppet togs i anspråk för ett antal brott redan vid den första översynen i samband med den höjningen, dock begränsat till två författningar. För följande brott är det enligt föreskrifterna föreskrivet 4 000 kronor i penningböter:

Trafikförordningen (1998:1276)

- Hastighetsöverträdelse med 36–40 km/tim på en sträcka med begränsningen 50 km/tim eller lägre.
- Hastighetsöverträdelse med 41–50 km/tim på en sträcka med begränsningen högre än 50 km/tim.
- Överskridit maximala släpvagnsvikt med 41–50 procent.
- Överskridit maximala maximilast med 41–50 procent.
- Överskridit maximala axeltryck/boggitryck/trippelaxeltryck/bruttovikt med 41–50 procent.

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods

Bilagan upptar 43 gärningar som ska beläggas med 4 000 kronor i penningböter. Det gäller sådant som (vissa former av) avsaknad av eller brister i godsdeklaration, avsaknad av godkännandecertifikat eller förarintyg, bristfällig lastsäkring, bristfällig märkning och etikettering och avsaknad av skyddsutrustning.

Utöver detta innehåller brottskatalogen, efter 2006 års höjning av maximibeloppet, ett stort antal brott i olika lagar och förordningar för

³⁸ Prop. 2005/06:122 s. 11.

³⁹ A. prop. s. 9.

vilka penningbotsbeloppet överstiger 1 500 kronor (dvs. det minsta belopp som kan utgå som dagsböter).

- Bilagan gällande trafikförordningen tar upp 18 brott för vilka 2 000 kronor föreskrivs, 12 brott för vilka 2 500 kronor föreskrivs och 10 brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande fordonsförordningen tar upp två brott för vilka 2 000 kronor föreskrivs och åtta brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m. tar upp åtta brott för vilka 1 800 kronor föreskrivs och 22 brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter tar upp sju brott för vilka 1 800 kronor föreskrivs och 23 brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande lagen (2006:263) om transport av farligt gods tar upp 14 brott för vilka 2 000 kronor föreskrivs, 12 brott för vilka 2 400 kronor föreskrivs, fyra brott för vilka 2 500 kronor föreskrivs, 43 brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs, tre brott för vilka 3 200 kronor föreskrivs och ett brott för vilket 3 500 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande yrkestrafikförordningen (1998:779) tar upp ett brott för vilket 1 800 kronor föreskrivs och sju brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande lagen (2000:1225) om straff för smuggling tar upp fyra brott för vilka 2 500 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande sjötrafikförordningen (1986:300) tar upp ett brott för vilket 3 000 kronor är föreskrivet.
- Bilagan till förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) tar upp sju brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.

Även den promemoria till vägledning för strafförelägganden som utarbetats av Rättsavdelningen hos Riksåklagaren (se ovan avsnitt 16.2.1.4) innefattar flera brott vilka åsätts ett högre penningbotsbelopp än 1 500 kronor.

- För skadegörelse enligt 12 kap. 1 § BrB till ett värde av mellan 401 kronor och 800 kronor anges 1 800 kronor.
- För icke erlagd jaktvårdsavgift enligt jaktlagen anges 1 800 kronor.
- För otillåtet upplag, otillåtet försäljningsstånd, otillåten uppställning av reklamskylt, otillåten sprängning, otillåten skjutning med eldvapen, otillåten skjutning med luftvapen och otillåten användning av pyrotekniska varor enligt ordningslagen (1993:1617) anges 1 800 kronor.
- För otillåtna innehav av radarvarnare, laservarnare och laserstörare enligt lagen (1988:15) om förbud mot vissa radar- och laserinstrument anges 3 000 kronor.

Mätt i ingripandegrad – utifrån betalningsskyldigheten – är i många fall ett penningbotsstraff mer ingripande än ett dagsbotsstraff. Huruvida så är fallet, blir beroende av hur högt varje dagsbot sätts.

Om varje dagsbot bestäms till 50 kronor måste dagsbotsantalet uppgå till 80 för att motsvara 4 000 kronor i penningböter. Motsvarande för 3 500 kronor i penningböter är 70 dagsböter, för 3 000 i penningböter kronor är det 60 dagsböter, för 2 500 kronor i penningböter är det 50 dagsböter och för 2 000 kronor är det 40 dagsböter.

På omvänt sätt kan konstateras att det krävs – för att minimi-antalet dagsböter (dvs. 30) ska vara lika ingripande som ett penningbotsstraff - att varje dagsbot måste sättas till 134 kronor för att motsvara 4 000 kronor i penningböter, 117 kronor för att motsvara 3 500 kronor i penningböter, 100 kronor för att motsvara 3 000 kronor i penningböter, 83 kronor för att motsvara 2 500 kronor i penningböter och 67 kronor för att motsvara 2 000 kronor i penningböter. Ett dagsbotssbelopp om 50 kronor motsvarar 1 500 kronor i penningböter.

Förhållandet mellan dagsböter och penningböter för specifika brott

I föregående avsnitt har det gjorts en genomgång av hur dagsbotsstraff och penningbotsstraff allmänt förhåller sig till varandra. Det har där konstaterats att ett penningbotsstraff ofta innebär en mer ekonomiskt ingripande påföljd än ett dagsbotsstraff, beroende på hur högt varje dagsbot sätts. Eftersom det ska råda ekvivalens mellan olika brottstyper är det relevant att göra sådana jämförelser

mellan skilda slag av brottstyper, eftersom lagstiftaren utgår från att dagsböter är ett svårare straff än penningböter.

Förhållandet i ingripandegrad mellan ett penningbotsstraff och ett dagsbotsstraff ställs därtill i vissa fall på sin spets inom en viss brottstyp och för ett specifikt brott.

Förhållandet mellan dagsböter och penningböter när straffvärdet avgör bötesformen

Ledning för i vilka fall brottet har så ringa straffvärde att penningböter ska följa, kan fås dels av RÅ:s sammanställning (rekommendationer) av tillämpade påföljder, dels i praxissammanställningar.

I vissa fall kan den straffvärdemässiga gränsdragningen utgå från ett ekonomiskt värde, exempelvis vad som har tillgripits.

Enligt rekommendationer per den 1 oktober 2009 från rättsavdelningen vid Åklagarmyndigheten ska 800 kronor i penningböter följa på snatteri om det tillgripnas värde är 60 kronor eller lägre. Eftersom ett dagsbotsstraff – förutsatt att det inte jämkas – inte kan avse en så låg totalsumma, utan uppgå till minst 1 500 kronor blir dagsbotsstraffet för snatteri av ett högre värde än 60 kronor alltid en mer ingripande påföljd än ett penningbotsstraff.

Enligt rekommendation gällande från den 1 oktober 2006 ska vid bedrägligt beteende genom byte av prislappar och liknande tillvägagångssätt påföljden bli 800 kronor i penningböter om värdet av det tillägnade är högst 50 kronor. Även i detta fall blir alltid dagsbotsstraffet för – ett värdemässigt – allvarligare fall av bedrägligt beteende mer ingripande än ett penningbotsstraff.

Straffskalan för skadegörelse är enligt 12 kap. 1 § BrB böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, ska i stället dömas för åverkan till böter. Gällande gränsdragningen mellan skadegörelse och åverkan anges i praxissammanställningen Studier rörande påföljdspraxis, att den bör gå vid cirka 800 kronor.⁴⁰ Såväl i åklagarmyndighetens rekommendationer som i praxissammanställningen anges att skadegörelse/åverkan till ett värde understigande 400 kronor ska leda till 1 500 kronor i penningböter och att skadegörelse/åverkan till ett värde på mer än 400 kronor och som mest

⁴⁰ Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis m.m., 4 uppl., 2009, s. 338 f. Enligt författarna kan 1 000 kronor förväntas bli aktuellt den dagen värdegränsen mellan snatteri och stöld höjs till 1 000 kronor.

800 kronor ska leda till 1 800 kronor i penningböter. Skadegörelse till ett värde överstigande 800 kronor och som mest 1 000 kronor ska enligt samma anvisningar föranleda 30 dagsböter.

En tillämpning av dessa riktlinjer innebär att det i vissa fall blir en mindre ingripande påföljd för den som gjort sig skyldig till ett allvarigare fall av skadegörelse. Den som skadar egendom till ett värde av 801–1 000 kronor måste ha sådana inkomstförhållanden att varje dagsbot bestäms till 60 kronor eller högre, för att inte straffet ska bli mindre ingripande än om skadegörelsen hade avsett det lägre värdet 401–800 kronor. Eftersom åverkan och skadegörelse ofta begås av unga lagöverträdare utan inkomster kan det nog antas att det ofta inträffar att gärningsmannen kommer bättre ut av att begå ett något allvarigare brott.⁴¹

Även för vissa brott vars straffvärde inte kan bestämmas schematiskt genom ett värderesonemang, innehåller åklagarens sammanställning penningböter som påföljd för brott med dagsböter i straffskalan. Det är då i vissa fall inte differentierat när penningböter kan bli aktuellt och när i stället dagsböter ska tillämpas, utan det anges endast brottsbeteckningen och en summa penningböter. Exempelvis anges för såväl olaga intrång som för olovlig körning 1 500 kronor.

För vissa av dessa brott med ”böter” i straffskalan, kan ett penningbotsstraff bli mer ingripande än ett dagsbotsstraff, beroende på storleken på varje dagsbot.

För icke erlagd jaktvårdsavgift enligt jaktlagen och för otillåtet upplag, otillåtet försäljningsstånd, otillåten uppställning av reklamskylt, otillåten sprängning, otillåten skjutning med eldvapen och otillåten skjutning med luftvapen enligt ordningslagen (1993:1617) anges i sammanställningen 1 800 kronor i penningböter som påföljd. Enligt sedvanliga straffmättningsprinciper måste det rimligen ibland bli aktuellt att döma ut 30 dagsböter i stället för penningböter, om straffvärdet är sådant att penningböter inte är tillräckligt. Om dagsbotsbeloppet för den tilltalade då understiger 60 kronor blir – i likhet med vad som sägs om skadegörelse/åverkan – påföljden mindre ingripande för det mer allvarliga brottet.

För otillåtna innehav av radarvarnare, laservarnare och laserstörare enligt lagen (1988:15) om förbud mot vissa radar- och laserinstrument anges som påföljd 3 000 kronor i penningböter. Straffskalan för detta

⁴¹ Denna effekt uppkommer inte om brottsofferavgiften räknas med. Eftersom åverkan endast har böter i straffskalan utgår brottsofferavgift endast vid brott som avser värden över 800 kronor, dvs. sådana som bedöms som skadegörelse.

brott är böter eller fängelse högst sex månader. Det måste även i detta fall rimligen finnas enskilda brott där straffvärdet motiverar ett strängare straff än penningböter. Om den tilltalades ekonomi innebär att dagsbotsbeloppet bestäms till 50 kronor, kommer ingripandegraden av ett dagsbotsstraff understigande 60 dagsböter att vara lägre än om brottet bedöms ligga på ”penningbotsnivå”.

Förhållandet mellan dagsböter och penningböter när brottsrubriceringen avgör bötesformen – särskilt avseende vissa trafikbrott

I många fall kan en gärning innebära att det begås mer än ett brott. Ett tydligt exempel på det är brottet vårdslöshet i trafik enligt 1 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Enligt det straffbudet döms vägtrafikant till dagsböter, om denne brister i väsentlig mån i den omsorg och varsamhet som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna. Genom denna lydelse ville lagstiftaren tydliggöra att ansvar för detta brott är förbehållet sådana beteenden som är att beteckna som vårdslösa i egentlig mening. Enligt förarbetena ska under tillämpningsområdet främst hänföras sådana fall där trafikanten gjort sig skyldig till medvetet risktagande.⁴²

Vårdslöshet i trafik innebär i många fall att trafikanten även har brutit mot någon eller några av trafikförordningens regler för trafik på väg och i terräng. Ansvar för något straffbud enligt trafikförordningen (TraFF) skulle då också kunna följa. Enligt 14 kap. 14 § trafikförordningen inträder dock inte ansvar enligt förordningen, om straff kan dömas ut enligt BrB eller TBL.

Ansvar enligt trafikförordningen förutsätter enligt ansvarsbestämmelserna i 14 kap. TraFF att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot någon av förordningens regler för trafiken. Det ställs dock inte upp samma krav som gällande vårdslöshet i trafik, att det ska ha varit fråga om en kvalificerad vårdslöshet. Detta innebär att det ofta blir aktuellt att döma till ansvar enligt TraFF, när föraren inte har ansetts i väsentlig mån brustit i omsorg och varsamhet.

Vissa av reglerna i TraFF gäller mindre allvarliga förseelser som knappast kan leda till ansvar för vårdslöshet i trafik. I andra fall torde en överträdelse av ett straffbud enligt TraFF kunna innebära

⁴² Prop. 1994/95:23 s. 60 f.

ett sådant medvetet risktagande som förutsätts för ansvar enligt TBL. Det gäller exempelvis

- Underlåtenhet att följa anvisning som meddelat trafiken genom trafiksignal (2 kap. 2 § och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter).
- Omkörning då det körfält som skulle användas vid omkörningen inte på en tillräckligt lång sträcka varit fritt från mötande trafik eller då det fanns annat hinder mot omkörningen (3 kap. 36 § 1 st och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter).
- Omkörning trots att föraren saknat möjlighet att efter omkörningen föra fordonet tillbaka till högra delen av banan utan fara för övriga trafikanter (3 kap. 36 § 2 st och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 2 500 kronor i penningböter).
- Omkörning i backkrön eller kurva med skymd sikt (3 kap. 39 § 3 st och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter)
- Omkörning av fordon eller spårvagn strax före/på obevakat övergångsställe (3 kap. 39 § 3 st och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter).
- Underlåtenhet att efter sväng i korsning köra med låg hastighet och iaktta väjningsplikt mot gående vid bevakat övergångsställe (3 kap. 60 § 2 st och 14 kap. 3 § TrafF, vilket enligt föreskrifterna ska leda till 2 000 kronor i penningböter)
- Underlåtenhet att iaktta väjningsplikt mot gående som gått ut eller ska gå ut på obevakat övergångsställe (3 kap. 61 § 1 st och 14 kap. 3 § TrafF, vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter).
- Överträdelse med 36–40 km/tim på en sträcka där fartbegränningen är 50 km/tim eller lägre (3 kap. 17 § och 14 kap. 3 § TrafF, vilket enligt föreskrifterna ska leda till 4 000 kronor i penningböter).
- Överträdelse med 41–50 km/tim på en sträcka där fartbegränningen är högre än 50 km/tim (3 kap. 17 § och 14 kap. 3 § TrafF, vilket enligt föreskrifterna ska leda till 4 000 kronor i penningböter).

I de fall ansvar aktualiseras för vårdslöshet i trafik bestäms påföljden till dagsböter (om brottet inte bedöms som grovt brott). Huruvida påföljden blir mer ingripande än det penningbotsstraff som annars skulle ha följt, beror på dels antalet dagsböter och dels dagsbotens storlek. I de fall varje dagsbot bestäms till minimibeloppet 50 kronor, måste dagsbotsantalet bestämmas till 60 eller högre för att inte dagsbotsstraffet ska vara mindre ingripande än ett penningbotsstraff på 3 000 kronor.

I RÅPM 2003:2 anges 40 dagsböter som påföljd för normalgraden av ”vårdslöshet i trafik, rödljuskörning som medfört eller kunnat medföra trafikfarlig situation – med hänvisning till rättsfallet NJA 1996 s. 764.

Av refererad praxis framgår att dagsbotsantalet vid vårdslöshet i trafik mestadels sätts mellan 40 och 70. Några fall av intresse att nämna är nedanstående:

- Enligt NJA 1996 s. 764 dömde HD för vårdslöshet i trafik till 40 dagsböter. Den tilltalade hade mot rött ljus kört in i en korsning, där hon kolliderat med en motorcyklist.
- Enligt RH 1996:64 dömde hovrätten för vårdslöshet i trafik och obehörigt avvikande från trafikolycksplats till 70 dagsböter. Den tilltalade hade vid en omkörning kommit över i den mötande trafikens körfält och sammanstött med mötande personbil.
- Enligt RH 1998:70 dömde hovrätten för vårdslöshet i trafik till 40 dagsböter. Den tilltalade hade i relativt hög fart passerat ett obehörigt övergångsställe där ett annat fordon hade stannat för att ge företräde.

16.2.2 Tidigare överväganden samt diskussion i doktrinen

16.2.2.1 Bötesbeloppets storlek

Straffsystemkommitténs överväganden

Straffsystemkommittén anförde i betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) att bötesbeloppen för personer med goda eller medelgoda inkomster låg på en nivå som måste betecknas som mycket hög. Enligt kommitténs mening var de utdömda beloppen många gånger så höga att det kunde ifrågasättas om de stod i rimlig proportion till det begångna brottets straffvärde.⁴³ Kommittén

⁴³ SOU 1995:91 s. 203.

hade i sitt betänkande föreslagit en vidgad användning av böter genom en ändrad gränsdragning mellan den lägre graden och normalgraden av vissa förmögenhetsbrott (se vidare i avsnitt 16.6.2.2 angående detta). En förutsättning för en sådan utvidgning var enligt kommittén att det lägsta dagsbotsbeloppet höjdes, lämpligen till 50 kronor. Enligt kommittén fanns det skäl att överväga en höjning av dagsbotens minimibelopp helt oberoende av förslaget till en vidgad användning av böter. Den åsikten hade enligt kommittén ibland förts fram att ramarna för dagsbotsbeloppet leder till omotiverat stora skillnader i fråga om de utdömda bötesbeloppens storlek. Denna kritik byggde på tanken att skillnader i levnadsstandard och betalningsförmåga, bl.a. till följd av de sociala trygghetssystemen, i realiteten ofta inte är lika stora som de skillnader i inkomst och andra förhållanden som läggs till grund för dagsbotsberäkningen kan ge sken av. Enligt kommittén låg det en del i denna kritik. Genom att höja det lägsta dagsbotsbeloppet skulle man enligt betänkandet kunna uppnå en viss reducering av skillnaderna mellan de utdömda beloppen.

Synpunkter framförda i doktrinen

Nils Jareborg anför i en artikel⁴⁴ att de höga böter som är möjliga – i ytterlighetsfall 200 000 kronor – gör det till en ”rättslig fiktion” att fängelse alltid är att anse som ett svårare straff än böter. Det finns en tröskeleffekt av omvänt slag vid övergången från bötesnivå till fängelsenivå, vilket enligt Jareborg bidrar till att göra bestraffningssystemet värdemässigt och principiellt osammanhängande. Enligt Jareborg behövs det således en översyn av regleringen av böter. En sådan behöver enligt artikeln inte innebära att man gör mer än att ändra metod för beräkning av dagsbotsbeloppet. Vad som emellertid förespråkas och utvecklas närmare i artikeln är ett system där böter och fängelse kan lappa över varandra i straffmätningsskalan och böter således ersätta korta fängelsestraff.

Magnus Ulväng ansluter i en kommentar till Nils Jareborgs artikel⁴⁵ till kritiken av beräkningen av dagsboten. Främst utifrån idén att låta bötesstraff vara jämställda med korta fängelsestraff ifrågasätter Ulväng huruvida de bötesstraff som följer vid de lägsta

⁴⁴ Jareborg, Böter i stället för fängelse? SvJT 2003 s. 232.

⁴⁵ Ulväng, Böter i stället för fängelse, Några anteckningar i anslutning till Nils Jareborgs uppsats, SvJT 2003 s. 244.

dagsbotsbeloppen utifrån ingripandegrad är likvärdiga med ett kort fängelsestraff. Beräkningen av böter får enligt Ulväng av rättviseskäl inte ge upphov till alltför varierande resultat. Om ett bötesstraff uppfattas som avsevärt strängare eller lindrigare än fängelse, riskerar förtroendet för systemet att urholkas. Enligt Ulväng måste lagstiftaren i samband med en reform fundera över om de nuvarande beräkningsgrunderna för dagsböter ger ett rimligt utfall såväl i den övre som i den undre delen av straffskalan. Det är enligt artikeln förvisso påkallat redan med dagens system, men skulle bli än mer angeläget om böter i viss utsträckning ska jämföras med fängelse.

De olika nivåerna för vad en dagsbot kan bestämmas till diskuteras även i en artikel av *Agneta Bäcklund*.⁴⁶ Tanken bakom dagsbotssystemet var enligt Bäcklund att dagsbotsbeloppet skulle motsvara vad den tilltalade vid domens meddelande under längre tid kunde avstå från. Det är enligt artikeln en rimlig tanke från ett rättviseperspektiv att var och en ska avstå efter förmåga. Enligt Bäcklund blir dock skillnaderna i krontal mycket stora, även om man bortser från de högsta inkomstnivåerna. Man kan enligt artikeln fråga sig om skillnader i levnadsstandard, med hänsyn till det progressiva skattesystemet och det sociala välfärdssystemet, motiverar sådana skillnader. Enligt Bäcklund kan skäl anföras för att begränsa ramarna för de dagsbotsbelopp som kan dömas ut. Det högsta dagsbotsbeloppet torde ytterst sällan användas och endast en sänkning av detta belopp skulle enligt Bäcklund därför få mindre praktisk betydelse. Att minska skillnaderna på dagsbotsbeloppen förutsätter snarare att grunderna för beräkningen av dagsbotsbeloppen ändras. Enligt artikeln skulle en sådan förändring vara komplicerad och förenad med praktiska svårigheter. I dag används inom åklagarväsendet datorbaserat stöd för beräkningen, vilket innebär att det skulle vara förenat med tidskrävande och kostsamma åtgärder att göra sådana förändringar. I artikeln anföras även att det nuvarande systemet är relativt enkelt och fast rotat och att det heller inte framkommit någon påtaglig kritik mot systemets nuvarande utformning.

Martin Borgeke konstaterar i boken *Att bestämma påföljd för brott* att det är av avsevärt större betydelse vilken dagsboten blir än vilket dagsbotsantal som döms ut för det slutliga resultatet av bötesbestämningen.⁴⁷ Enligt Borgeke skulle det kunna sägas att lag-

⁴⁶ Bäcklund, *Böter som alternativ och komplement till andra påföljder – praktiska frågor*, SvJT 2003 s. 265.

⁴⁷ Borgeke, *Att bestämma påföljd för brott*, 1 uppl., 2008, s. 57.

stiftningen i praktiken lägger tio gånger större vikt vid betydelsen av den tilltalades ekonomi (dagsbotsbeloppet) än vid brottets svårhet (antalet dagsböter). Borgeke ifrågasätter om det är en rimlig ordning att ett snatteri på strax under gränsen för stöld kan leda till 120 000 kronor för den med god ekonomi (120 dagsböter*1 000) medan det blir 6 000 kronor (120 dagsböter*50 kr) om lägsta dagsbot tillämpas.

16.2.2.2 Förhållandet mellan dagsböter och penningböter

Fängelsestraffkommittén behandlade i betänkandet Påföljd för brott (SOU 1986:14) frågan om förhållandet mellan dagsböter och penningböter. Kommittén konstaterade att dagsböter enligt förarbetena var att anse som en strängare påföljd än penningböter. Vidare konstaterades att penningböter stadgas för brott av ordnings- eller förseelsekaraktär. Till följd av dagsbots- och penningbotssystemets konstruktion inträffade det dock inte sällan enligt kommittén att ett dagsbotsbelagt brott ledde till lägre straff i pengar räknat än om penningböter i stället skulle ha utdömts. Kommittén anförde som exempel att en hastighetsöverträdelse med mer än 30 km kan föranleda ansvar för vårdslöshet i trafik och – beroende på förarens inkomstförhållanden – ett lägre sammanlagt dagsbotsbelopp än om hastighetsöverträdelsen hade varit något mindre och föranlett penningböter. Vidare pekade kommittén på att brotten olovlig körning och rattonykterhet kunde föranleda dagsböter vilka understeg det maximala penningbotsbeloppet 1 000 kronor.

Kommittén anförde bl.a.: ”Dessa skevheter mellan lindrigare och allvarligare brott som är inbyggda i systemet anser vi inte kunna godtas”.⁴⁸ Enligt kommittén var grundtanken med dess förslag att straffet ska stå i proportion till brottets svårhet och att detta bör gälla för bötesstraffet och inom hela skalan. Det kunde inte komma i fråga att ändra på den konstruktionen att penningböter fastställs utan hänsyn till inkomstförhållanden och kommittén fann det heller inte realistiskt att sänka nivåerna för penningböter. Kvar fanns då enligt betänkandet att höja dagsböterna så att ett straff utmätt i dagsböter alltid skulle bli strängare än ett straff utmätt i penningböter. Kommitténs förslag var att dagsböter alltid skulle ådömas till ett antal av minst 25 och med en dagsbot av minst 20 kronor. Härutöver skulle, då dagsböter ådöms, alltid ett grund-

⁴⁸ SOU 1986:14 s. 108.

belopp om 500 kronor påföras, varvid minsta belopp för dagsböter skulle komma att bli 1 000 kronor. Bedöms ett dagsbotsbrott ha lägre straffvärde än 25 dagsböter skulle i stället för dagsböter penningböter upp till 1 000 kronor dömas ut.

Fängelsestraffkommitténs förslag i denna del kom aldrig att genomföras. I propositionen (1992 års bötesreform) anförde departementschefen att hon var ense med kommittén om att ändringar behövde vidtas av de dåvarande bestämmelserna för att stärka bötesstraffets position i påföljdssystemet. Departementschefen kunde dock inte tillstyrka att dagsbotsstraffet skulle höjas genom att det infördes ett grundbelopp som skulle påföras förutom det i dagsböter utmätta straffet. Remisskritiken var enligt propositionen enhällig, och departementschefen delade remissinstansernas uppfattning att en ordning med både grundbelopp, dagsbotsantal och dagsbotsbelopp skulle bli onödigt komplicerad och medföra merarbete i den dömande verksamheten.⁴⁹

Martin Borgeke har i en artikel i anslutning till rättsfallet NJA 2010 s. 555 diskuterat förhållandet mellan dagsböter och penningböter.⁵⁰ Borgeke konstaterar att det kan sägas att lagstiftaren tagit ställning för att penningböter rent allmänt är en lindrigare form av böter än dagsböter och att så är fallet även framgår av att dagsböter kan dömas ut på avsevärt högre belopp än penningböter. Borgeke anför att Fängelsestraffkommitténs förslag om ett grundbelopp för att penningböter alltid skulle resultera i ett lägre bötesstraff än dagsböter (se ovan) var ganska elegant. Enligt Borgeke kan inte invändningarna mot förslaget vara särskilt tungt vägande. Att det skulle vara något merarbete att tala om att alltid som en grundplåt döma ut 500 kronor framstår enligt artikeln ”som nonsens”.

Enligt Borgeke bör dagsböter, åtminstone typiskt sett, användas vid de brott som är av något allvarligt slag. Om man strävar efter en ökad effektivitet vid lagföringen finns det dock enligt artikeln anledning att verka för att det ska bli möjligt att i fler fall än för närvarande tillämpa penningböter. En modell är att man i straffskalorna i vissa fall går över från dagsböter till penningböter. Den överlappning som finns mellan bötesformerna öppnar dock enligt artikeln också för en förändring i den angivna riktningen i vissa fall. Borgeke anför att det kan finnas anledning att ompröva olika brottsabstrakta straffvärden, såvitt avser fördelningen mellan dagsböter och penningböter. Avslutningsvis anför i artikeln:

⁴⁹ Prop. 1990/91:68 s. 105.

⁵⁰ Borgeke, Förhållandet mellan dagsböter och penningböter, Juridiskt Tidskrift 2010/11 s. 706.

I linje med detta ligger att, som HD:s majoritet har gjort i det redovisade rättsfallet, tona ned artskillnaden mellan de olika bötesformerna och mera fokusera på vilka bötesbelopp i reda pengar som de innebär i skilda fall. Lagstiftaren har ju hittills inte ansett det vara särskilt viktigt att hålla en klar gräns mellan penningböter och dagsböter i detta avseende och mycket tyder på att det är en klok linje. Detta gäller även om Fängelsestraffkommitténs förslag, som sagt, var elegant.

16.2.3 Statistik

16.2.3.1 Ändringar i dagsbots- och penningbotsnivåer utifrån penningvärdets förändring

Av redogörelsen i avsnitt 16.2.1.1 framgår att minimi- och maximiträffbeloppen för dagsböter och penningböter successivt har ökat sedan 1965. Av intresse kan vara hur ändringarna förhåller sig till den omfattning med vilken inflationen har påverkat penningvärdet. Nedan gjorda uträkningar är gjorda med hjälp av ”Prisomräknaren” på Statistiska centralbyråns hemsida www.scb.se.

Tabell 16.1 Sammanställning av hur bötesbeloppen har höjts

	Minsta dagsbot	Högsta dagsbot	Minsta penningbot	Högsta penningbot
1965	2 kr	500 kr	10 kr	500 kr
1982	10 kr	1 000 kr	50 kr	1 000 kr
1992	30 kr	1 000 kr	100 kr	2 000 kr
2006	50 kr	1 000 kr	200 kr	4 000 kr

Tabell 16.2 Sammanställning av hur mycket bötesbeloppen skulle ha höjts om de endast räknats upp med hänsyn till inflationen

	Minsta dagsbot endast inflation	Minsta penningbot endast inflation	Högsta dagsbot/penningbot endast inflation
1965	2 kr	10 kr	500 kr
1982	7 kr	37 kr	1 825 kr
1992	14 kr	70 kr	3 490 kr
2006	17 kr	85 kr	4 265 kr

Tabell 16.3 Bötesbeloppen över tid omräknat till 2006 års penningvärde

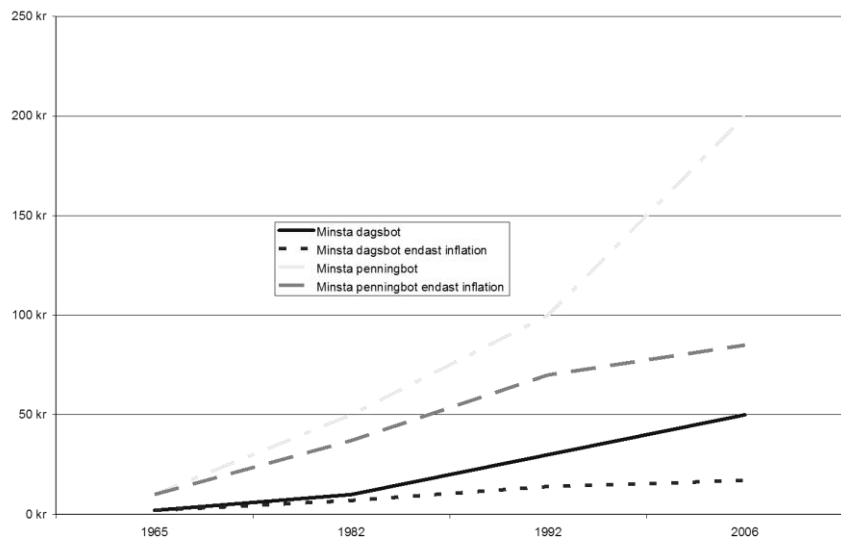
	Minsta dagsbot	Högsta dagsbot	Minsta penningbot	Högsta penningbot
1965	17 kr	4 263 kr	85 kr	4 263 kr
1982	23 kr	2 335 kr	117 kr	2 335 kr
1992	37 kr	1 223 kr	122 kr	2 446 kr
2006	50 kr	1 000 kr	200 kr	4 000 kr

Tabell 16.4 Uppräkning av bötesbelopp med 1992 som utgångspunkt

	Minsta dagsbot endast inflation	Minsta penningbot endast inflation	Högsta penningbot endast inflation	Högsta dagsbot endast inflation
1992	30 kr	1 000 kr	100 kr	1 000 kr
2006	37 kr	1 223 kr	122 kr	1 223 kr
2010	39 kr	1 311 kr	131 kr	1 311 kr

Eftersom det gjordes en genomgripande reform av bötessystemet 1992, kan det även vara av intresse att jämföra utvecklingen i förhållande till den omfattning med vilken inflationen har påverkat penningvärdet, med 1992 års belopp som utgångspunkt.

Diagram 16.1 Minsta dagsbot och minsta penningbot i förhållande till ökning endast med hänsyn till inflation



16.2.3.2 Statistisk fördelning av dagsbotsbeloppen

Brå har tagit fram en särskild statistik till utredningen över hur utdömda bötesstraff är fördelade utifrån dagsbotens storlek. Nedanstående uppställning visar samtliga lagföringar (domar och strafförelägganden) 2010 där dagsböter var huvudpåföljd (dvs. mest ingripande påföljd), fördelade antalsmässigt och procentuellt utifrån dagsbotens storlek.

Tabell 16.5 Antal dagsböter (strafföreläggande och dom) utifrån beloppets storlek och ålder¹ på den lagförde, år 2010

Dagsbotsbelopp i kronor, grupperat	Upp till 20 år		21- och äldre		Samtliga Procent
	Antal	Procent	Antal	Procent	
15-49	74	1	137	0	0
50	10 303	95	24 313	60	67
51-60	16	0	730	2	1
61-70	61	1	1 106	3	2
71-80	33	0	901	2	2
81-90	32	0	662	2	1
91-100	63	1	1 564	4	3
101-110	21	0	507	1	1
111-120	24	0	711	2	1
121-130	45	0	731	2	2
131-140	20	0	511	1	1
141-150	43	0	1 419	3	3
151-160	24	0	487	1	1
161-170	12	0	517	1	1
171-180	11	0	598	1	1
181-190	19	0	588	1	1
191-200	13	0	1 196	3	2
201-210	<i>i</i>	0	280	1	1
211-220	<i>i</i>	0	374	1	1
221-230	<i>i</i>	0	326	1	1
231-240	<i>i</i>	0	222	1	0
241-250	<i>i</i>	0	719	2	1
251-260	<i>i</i>	0	159	0	0
261-270	<i>i</i>	0	174	0	0
271-280	<i>i</i>	0	181	0	0
281-290	<i>i</i>	0	112	0	0
291-300	<i>i</i>	0	365	1	1
301-310	<i>i</i>	0	115	0	0
311-320	<i>i</i>	0	99	0	0
321-330	<i>i</i>	0	78	0	0
331-340	<i>i</i>	0	146	0	0
341-350	<i>i</i>	0	95	0	0

Dagsbotsbelopp i kronor, grupperat	Upp till 20 år		21- och äldre		Samtliga Procent
	Antal	Procent	Antal	Procent	
351-360	<i>i</i>	0	47	0	0
361-370	<i>i</i>	0	36	0	0
371-380	<i>i</i>	0	68	0	0
381-390	<i>i</i>	0	26	0	0
391-400	<i>i</i>	0	86	0	0
401-425	<i>i</i>	0	83	0	0
426-450	<i>i</i>	0	83	0	0
451-475	<i>i</i>	0	22	0	0
476-500	<i>i</i>	0	75	0	0
501-525	<i>i</i>	0	11	0	0
526-550	<i>i</i>	0	30	0	0
551-575	<i>i</i>	0	10	0	0
576-600	<i>i</i>	0	33	0	0
601-700	<i>i</i>	0	50	0	0
701-800	<i>i</i>	0	22	0	0
801-900	<i>i</i>	0	<i>ii</i>	0	0
901-999	<i>i</i>	0	<i>i</i>	0	0
1 000	<i>i</i>	0	33	0	0
Summa	10 841	100	40 862	100	100

Sekretess: i = primär undertryckning (n i intervallet 0-9)

ii = sekundär undertryckning (n>9, undertrycks för att hindra identifikation av primär undertryckning)

¹ Ålder vid beslutsdatum för dom och strafföreläggande.

Statistiken visar på ett mycket påfallande sätt att dagsbotsbeloppet mestadels bestäms till de lägsta beloppen. I 67 procent av alla lagföringar bestämdes dagsbotsbeloppet till 50 kronor. I 9 procent av lagföringarna bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 50 kronor men som mest 100 kronor. I 14 procent av fallen bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 100 kronor men som mest 200 kronor. I knappt 9 procent av fallen bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 200 kronor men som mest 500 kronor. I mindre än 0,5 procent av fallen bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 500 kronor. Förskjutningen mot de lägre dagsbotbeloppen är större i åldersgruppen upp till 20 år än i gruppen 21 år och äldre. Även i ålders-

gruppen 21 år och äldre är det dock en betydande tyngdpunkt på de lägsta bötesbeloppen. Statistiken visar därtill att det är sällan som åklagarna eller domstolarna jämkar dagsboten till ett belopp under 50 kronor. I endast omkring 0,5 procent av fallen bestämdes dagsboten till ett belopp understigande 50 kronor.

16.2.4 Utgångspunkter för våra överväganden

Bötessystemet är en del av systemet för straffvärdebedömning och straffmätning

Som vi anger i våra allmänna utgångspunkter (se avsnitt 7.2) är begreppet straffvärde det mått som lagstiftaren har valt för att beskriva hur allvarligt ett visst brott anses vara. Straffvärdet mäts enligt en linjär skala som går från penningböter, via dagsböter och därefter fängelse från 14 dagar till maximalt fängelse på livstid. Genom straffskalorna anger lagstiftaren det s.k. abstrakta straffvärdet för varje brott. Olika brott placeras – utifrån hur allvarliga de betraktas i relation till andra brott – i olika spann på den linjära skala som lagstiftaren förfogar över vid bestämmandet av varje enskild straffskala. Domstolen har därefter att – inom ramen för straffskalan – bestämma det konkreta straffvärdet för brottet. Även vid denna bedömning bestäms – inom ramen för straffskalan – hur allvarligt brottet är i relation till andra brott som omfattas av samma straffskala.

Genom att ange en straffskala kan lagstiftaren alltså anvisa hur allvarlig en viss brottstyp anses vara. Genom påföljdsbestämningen i det enskilda fallet anger domstolen hur straffvärt och klandervärt det enskilda brottet var.

Trots att påföljdssystemet i dag har många olika inslag mäts straffvärde endast genom dessa två parametrar; böter och tid i fängelse. I de särskilda straffbestämmelserna anges också endast böter och/eller fängelse som den straffrättsliga reaktionen vid en överträdelse av bestämmelsen.

Enligt 1 kap. 5 § BrB är fängelse att anse som ett svårare straff än böter. Av det följer att straffskalan är linjär och att det inte görs någon överlappning mellan böter och fängelse i svårhetshänseende. Skärningspunkten går (för ett enstaka brott) från 150 dagsböter över till 14 dagars fängelse.

Vad gäller den nedre delen av skalan, torde det av lagtext och förarbeten framgå att det inte är avsett att vara någon överlappning mellan penningböter och dagsböter. Av 25 kap. 1 § BrB framgår att i de fall någon viss bötesform inte är föreskriven för ett brott så döms böter ut i dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än trettio dagsböter, i penningböter.

Denna reglering infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1992. Samtidigt gjordes en rad andra ändringar i regleringen av bötesstraffet. Ett skäl för de nya reglerna var att det, trots att det fanns förarbetsuttalanden enligt vilka dagsböter var att anse som strängare påföljd än penningböter, inte var ovanligt att dagsböter för ett allvarigare brott kunde bli lindrigare i pengar än penningböter för ett mindre allvarligt brott. Enligt propositionen borde dagsböter i princip reserveras för brott i mera egentlig mening medan penningböter borde användas vid brott som har karaktär av ordningsförseelse eller som annars är av bagatellartad natur. Den nya regleringen syftade till att dagsböter också skulle framstå som strängare än penningböter.⁵¹

Skärningspunkten går – eller åtminstone borde gå med hänsyn till lagtexten och lagstiftarens ambitioner – från 4 000 kronor i penningböter över till 30 dagsböter.

Även inom ramen för penningbotsstraffet ska straffmätningen få genomslag på botens storlek. Reglerna om straffmätning i 29 kap. BrB är tillämpliga även i förhållande till penningböter. Vilket bötesbelopp som döms ut som penningböter är alltså beroende på förhållandena i det enskilda fallet, dock utan hänsynstagande till den tilltalades ekonomiska förhållanden.⁵² Som närmare beskrivs ovan i avsnitt 16.2.1.4 lagförs dock brott för vilka endast penningböter är föreskrivet mestadels genom föreläggande av ordningsbot, varvid RÅ:s föreskrifter blir styrande för polisen och i realiteten även för åklagare och domstol. I de fall tingsrätten enligt 25 kap. 1 § BrB finner att dagsböter ska ersättas av penningböter pga. brottets låga straffvärde, finns det ett större reellt inflytande för en differentierad straffmätning.

⁵¹ Prop. 1990/91:68 s. 99, 104 och 105–115.

⁵² Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 25 kap, 3 §. Se även Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 61.

Överväganden gällande bötesbeloppens storlek bör utgå från en oförändrad böteskala

Den skala som beskrivs ovan (penningböter på 200 kronor – 4 000 kronor, dagsböter på 30–150 och fängelse på 14 dagar – livstid) är utgångspunkten för bedömning av brottets svårhet. Oavsett om påföljden bestäms till exempelvis villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst eller slutna ungdomsvård utgår påföljdsbestämningen med nödvändighet från denna skala.

För att komma till rätta med tänkbara brister vad gäller bötesbeloppen och det slutliga utfallet, vore det visserligen en möjlig väg att överväga justeringar i skalan för penningböter och dagsböter. Den linjära straffskalan har dock utgjort lagstiftarens ramverk när det abstrakta straffvärdet för olika brott har bestämts. Straffskalan har därtill varit utgångspunkten för praxisbildningen och RÅ:s föreskrifter på området. Det bör mot denna bakgrund finnas mycket bärande skäl för att ändra på denna ”infrastruktur” för straffvärdebedömning och straffmätning. Skälen mot detta blir äntyngre i detta sammanhang, när vi föreslår en genomgripande reform gällande påföljdsvalet.

Genomslaget för proportionalitet och likabehandling i bötesystemet bör om möjligt förstärkas

Vår utgångspunkt är alltså att den linjära skala som beskrivs ovan inte bör ändras. En allmän utgångspunkt för vårt arbete är att proportionaliteten, ekvivalensen och förutsebarheten i påföljdsystemet ytterligare ska förstärkas. Brottets straffvärde ska alltid ha ett tydligt genomslag i ingripandenivån för den påföljd som följer. Överväganden gällande storleken på dagsbot och förhållandet mellan dagsböter och penningböter bör göras utifrån den utgångspunkten.

Dagsbotsbeloppet bör även fortsättningsvis bestämmas utifrån den enskildes ekonomiska förhållanden

Det totala dagsbotsbeloppet – och därigenom i en mening ingripandegraden av påföljden – bestäms inte bara utifrån antalet dagsböter utan även genom storleken på varje dagsbot. I praktiken kan det sägas – som det uttryckts i doktrinen – att lagstiftningen i

praktiken lägger tio gånger större vikt vid betydelsen av den tilltalades ekonomi (dagsbotsbeloppet) än vid brottets svårhet (antalet dagsböter).⁵³ För exempelvis ett snatteri av egendom till ett värde av strax under 1 000 kronor kan dagsbotsstraffet för en person med goda inkomster uppgå till 60 000 kronor (120*500) medan det för den som åsätts lägsta dagsbotsbelopp stannar vid 6 000 kronor (120*50).

Som närmare beskrivs ovan i avsnitt 16.2.1.1 syftade dagsbotssystemet till att fastställa det penningbelopp, beräknat för dag, som den tilltalade under en längre tid kunde antas böra avstå med hänsyn till inkomst, förmögenhet och ekonomiska förhållanden i övrigt utan att därigenom lida nöd eller brista i försörjningsskyldighet.

Ett fullt genomslag för straffvärdet skulle teoretiskt kunna uppnås genom att dagsbotsbeloppet gällde enhetligt med ett fast belopp utan hänsynstagande till den tilltalades ekonomiska förhållanden.

Enligt vår uppfattning är det dock inte någon framkomlig väg. Det ligger i själva begreppet dagsbot att dagsbotsbeloppet ska bestämmas – i vart fall delvis – utifrån den tilltalades ekonomiska förhållanden. Därtill kan sägas att ingripandegraden blir olika stor för ett och samma belopp, beroende på vilket ekonomiskt utrymme man har. Denna princip anser vi bör upprätthållas. Med dagens sociala trygghetssystem är dock inte behovet lika stort att försöka grunda dagsbotsbeloppet på vad den tilltalade kan tänkas ha möjlighet att avstå räknat för dag. Det finns med andra ord utrymme för en viss schablonisering och ett mindre hänsynstagande till den tilltalades inkomstförhållanden i varje enskilt fall.

Är de högsta dagsbotsbeloppen för höga utifrån rimlighet och relativ proportionalitet?

Även om dagsbotsbeloppet ska återspegla den tilltalades ekonomiska förhållanden och vara ingripande utifrån dennes betalningsutrymme, kan det övervägas huruvida det kan bli orimligt höga belopp för relativt lindriga brott.

För den som har en månadsinkomst på 100 000 kronor fastställs en dagsbot på 940 kronor. Om han eller hon begår ett snatteri av gods till ett värde av 60 kronor ska påföljden bestämmas till 30 dagsböter. Dagsbotsbeloppet blir då sammanlagt 28 200 kronor, vilket är 470 gånger mer än värdet av det tillgripna godset. På en

⁵³ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 57.

övergripande nivå kan man överväga om det kan anses utgöra en proportionell reaktion på brottet.

Även utifrån den ordning som i dag gäller – att straffvärdeskalan är linjär och fängelse alltid ska anses som en svårare påföljd än böter – kan det övervägas om högsta möjliga dagsbotsbelopp verkligen är väl avvägt.

Ingripandenivån ska – för att den ska svara mot den linjära skalan – vara lägre för ett dagsbotsstraff än för 14 dagars fängelse. Det är visserligen svårt att jämföra förlust av pengar och ett frihetsberövande. Samtidigt kan man knappast avstå från att göra en sådan jämförelse, om man vill upprätthålla ambitionen att den faktiska ingripandegraden ska vara förenlig med straffvärdebedömningen och att mer straffvärda brott av rättviseskäl ska följas av mer ingripande påföljder. Utifrån detta anser vi att det går att ifrågasätta om sammanlagda bötesbelopp på 150 000 kronor kan anses mindre ingripande än 14 dagars fängelse.

Än mer går detta att ifrågasätta i de fall påföljden blir ett icke frihetsberövande alternativ till fängelse, dvs. i dag skyddstillsyn eller villkorlig dom.

Till viss del kommer denna tröskeleffekt att planas ut om de nuvarande frivårdspåföljderna ersätts av villkorligt fängelse i enlighet med vad vi föreslår i kapitel 9–12. Även i ett sådant system blir det dock något av en omvänd tröskeleffekt om ett sammanlagt dagsbotsbelopp om 150–200 000 kronor ”följs av” villkorligt fängelse förenat med väsentligt lägre böter eller ett måttligt ingripande påverkansprogram.

Å andra sidan kan konstateras att de riktigt höga dagsbotsbeloppen enbart bestäms för personer med mycket höga inkomster, som har goda förutsättningar att avstå även från en stor summa pengar. Trovärdigheten för bötespåföljden förutsätter att bötesstraffet uppfattas som ingripande även för den som har mycket goda ekonomiska förhållanden.

Av statistiken framgår dessutom (se avsnitt 16.2.3.2) att det förekommer ytterst sällan att dagsbotsbeloppen bestäms till mycket höga belopp. I de fall dagsböter dömdes ut som huvudpåföljd 2010 bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 500 kronor i endast omkring 250 fall (av sammanlagt omkring 51 000 lagföringar). Problemet med att ett mycket högt sammantaget dagsbotsbelopp kan upplevas som mer ingripande än en påföljd på fängelsenivå är därmed inte påfallande stort.

Är minsta dagsbotsbelopp för låga för att upprätthålla trovärdigheten för dagsbotsstraffet?

För den som gör sig skyldig till ett brott som renderar 30 dagsböter blir det sammanlagda betalningsansvaret 1 500 kronor, om dagsbotsbeloppet bestäms till miniminivån om 50 kronor. Av de statistiska uppgifter som redovisas i avsnitt 16.2.3.2 framgår att dagsbotsbeloppet i två tredjedelar av alla lagföringar eller domar bestäms till 50 kronor (år 2010). För låga bötesstraff stannar sålunda det sammanlagda bötesbeloppet ofta på 1 500–2 000 kronor.

Utifrån flera aspekter kan det övervägas om minimibeloppet är tillräckligt högt för att upprätthålla trovärdigheten av dagsbotsstraffet.

Det högsta penningbotsstraffet har bestämts till 4 000 kronor. Som vi utvecklar nedan stämmer det inte med att dagsböter anses som en svårare påföljd än penningböter, att dagsbotsbeloppet markant kan understiga detta belopp. Även med bortseende från detta kan det riskera tilltron till dagsböter som reaktion för en brottslig gärning, att bötesbeloppet kan bestämmas till ett väsentligt lägre belopp än för gärningar för vilka endast penningböter är föreskrivet och som mestadels uppfattas som ordningsförseelser.

Att lägsta dagsbot ofta bestäms till ett belopp som ligger nära eller understiger administrativa sanktionsavgifter för handlingar som inte är kriminaliserade, riskerar också att undergräva tilltron till bötessystemet och den normgivande effekten av kriminaliseringen. Avgiften vid felparkering kan bestämmas till 1 000 kronor och ligger sålunda nivåmässigt inte långt under ett bötesstraff (se förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift och lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering).

De sanktionsavgifter som används i många författningar i stället för en kriminalisering är mestadels på beloppsnivåer som vida överstiger dagsbotsbeloppet i det fall dagsboten bestäms till 50 kronor. I många fall är det visserligen fråga om sanktioner som riktar sig mot näringsidkare, varför jämförelsen inte är helt adekvat. Även när de gäller sådana avgifter som kan påföras privatpersoner, som exempelvis miljösktionsavgifter enligt 30 kap. miljöbalken och förordningen (1998:950) om miljösktionsavgifter, kan dock avgiften ofta kraftigt överstiga minsta dagsbotsstraff.⁵⁴

⁵⁴ Exempelvis följer det en sanktionsavgift på 5 000 kronor för att inrätta en avloppsanordning utan tillstånd och 3 000 kronor för att inrätta en värmepumpsanläggning utan tillstånd.

Även om viten fyller en annan funktion än en påföljd eller en sanktionsavgift, syftar även sådana betalningsförpliktelser till att verka normbildande och handlingsstyrande. Det kan därför i detta sammanhang konstateras att vitesbelopp som fastställs enligt bl.a. lagen (1985:206) om viten mestadels kan utgå med belopp som väsentligen överstiger 1 500-2 000 kronor, även när de riktar sig mot privatpersoner.

Utifrån att bötesstraff endast ska användas i sådana fall där lagstiftaren använt sig av sitt starkaste styrmedel, dvs. kriminalisering, framstår det som rimligt att ingripandenivån vid bötesstraff inte bör vara väsentligt lägre än för sanktioner på områden där någon kriminalisering inte ansetts nödvändig, utan tvärtom bör den vara mer ingripande.

Straffrättsanvändningsutredningen ska enligt sina direktiv analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten.⁵⁵ I direktiven påpekas att det bakom en kriminalisering ligger ett politiskt ställningstagande att ett visst beteende är så förkastligt att det bör vara straffsanktionerat. Bland de metoder som utredningen ska pröva finns möjligheten att helt eller delvis ersätta straffsanktioner med en avgift. Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

En utveckling där kriminalisering och straffrättsliga sanktioner på vissa områden börjar ersättas med sanktionsavgifter, accentuerar risken för att dagsbotsstraffet i vissa fall kan bestämmas till ett så lågt belopp att det uppfattas som en mindre ingripande reaktion än en sanktionsavgift. En sådan ordning skulle enligt vår mening riskera att undergräva den särskilda betydelse kriminaliseringen bör ha att kommunicera klander beträffande särskilt icke önskvärda beteenden.

En ökad schablonisering vore önskvärd

Bestämmandet av dagsbotens storlek görs utifrån uppgifter om den tilltalades inkomster, förmögenhet, skulder och försörjnings-skyldighet. För att dagsbotsbeloppet ska återspegla dessa förhållanden förutsätts att uppgifterna är korrekta och fullständiga. Statistiken över hur dagsbotsbeloppen bestäms (se ovan avsnitt 16.2.3.2) visar att dagsbotsbeloppet i två tredjedelar av fallen bestäms till minimibeloppet och att sådana dagsbotsbelopp som

⁵⁵ Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05), dir. 2011:31.

följer för den som har en medelinkomst (cirka 250 000 kronor i årsinkomst) förekommer i mycket liten omfattning. Visserligen är knappast inkomstförhållandena i den andel av befolkningen som döms till böter desamma som för befolkningen i dess helhet. Bland annat är underåriga lagöverträdare överrepresenterade i förhållande till befolkningssammansättningen. Oavsett detta talar den statistiska fördelningen med styrka för att det i en stor andel av fallen inte är de reella inkomstförhållandena som legat till grund för bestämningen av dagsbotsbeloppet. Rimligen måste en förklaring till att de lägsta dagsbotsbeloppen dominerar så påtagligt vara, att minimibeloppet används i många fall pga. bristande underlag och felaktiga uppgifter från den tilltalade.

Det går visserligen att göra mycket för att säkerställa att underlaget blir mer korrekt och heltäckande. I avsnitt 16.3 diskuterar vi sådana åtgärder. Även om underlaget för dagsbotsberäkningen kan förbättras, bör man enligt vår mening ha i åtanke att det med nödvändighet är fråga om en "masshantering" hos åklagare och domstolar och att frågan om bestämmande av bötesbelopp och säkerställande av uppgifter inte kan ges alltför stort utrymme under förundersökningen eller i domstolsprocessen.

Därtill kan sägas att dagsbotssystemet kan riskera att bli endast skenbart rättvist och därför tappa i trovärdighet om dagsbotsberäkningen bygger på en exakthet och fullständighet som inte går att uppnå.

Enligt vår mening skulle det därför vara önskvärt med ett större inslag av schablonisering vid bestämmande av dagsbotsbeloppet. Det skulle kunna förenkla hanteringen utan att systemet behöver uppfattas som mindre rättvist och trovärdigt.

Förhållandet mellan penningböter och dagsböter är idag inte konsekvent utformat

Som ovan angivits bör straffskalan för penningböter, dagsböter och fängelse fungera som en linjär skala som kan användas för att ange brottets svårhet, såväl av lagstiftaren som av rättstillämparen.

I dag råder det dock uppenbarligen en diskrepans mellan att penningböter anses avsedda för mindre allvarliga brott än dagsböter och den faktiska ingripandegraden i vissa fall. Detta beror på att maximibeloppet för penningböter kraftigt överstiger det minimi-

belopp som kan utgå för dagsböter. Konsekvensen av detta blir dels bristande ekvivalens, dels bristande proportionalitet.

Genom att ange olika straffskalor för olika brott anvisar lagstiftaren hur allvarlig en viss brottstyp ska anses vara i förhållande till andra brottstyper. Utifrån detta borde ett brott med dagsböter i straffskalan anses vara allvarligare än ett brott med endast penningböter i straffskalan. Såsom skalorna och beräkningsgrunderna är konstruerade kan dock ett penningbotsbrott leda till en mer ingripande påföljd än ett dagsbotsbrott. Som anges i avsnitt 16.2.1.5 bestraffas många penningbotsbrott med penningbotsbelopp som överstiger vad i många fall kan utgå för ett brott med dagsböter i straffskalan.

Av proportionalitetsprincipen bör följa att påföljden blir mer ingripande ju allvarligare ett brott inom samma brottstyp är. Som beskrivs ovan i avsnitt 16.2.1.5 är så inte alltid fallet i dag. För exempelvis vissa otillåtna gärningar inom trafikområdet kan påföljden de facto bli mer ingripande om påföljden bestäms till penningböter för en förseelse mot trafikförordningen än om det bedöms som det allvarligare brottet vårdslöshet i trafik enligt TBL.

Samma effekt kan i vissa fall uppkomma när ett brott med både penningböter och dagsböter i straffskalan bedöms vara så ringa att det ska föranleda penningböter. En tillämpning av RÅ:s riktlinjer innebär – som beskrivs närmare i avsnitt 16.2.1.5 – att ett skadegörelsebrott i vissa fall leder till en i pengar räknat mindre ingripande påföljd i de fall brottet lett till en större skada och bedöms ha ett högre straffvärde.

Det inkonsekventa i den gällande ordningen tydliggörs i HD:s avgörande NJA 2010 s. 555. Målet gällde ett åtal för vissa brott med endast penningböter i straffskalan. Av förbiseende bestämde hovrätten påföljden till 50 dagsböter á 50 kronor. Riksåklagaren överklagade och yrkade att påföljden skulle bestämmas till penningböter 6 700 kronor. Frågan i HD var om RÅ:s överklagande hade skett till den tilltalades förmån och om en ändring på domen på så sätt att straffet bestämdes till ett penningbotsbelopp om 6 700 kronor – vilket var i enlighet med RÅ:s föreskrifter – i så fall skulle strida mot förbudet mot reformation in pejus.

HD:s majoritet anförde att RÅ hade yrkat att påföljden skulle bestämmas till penningböter, vilket är en lindrigare påföljd än dagsböter. Vidare anfördes i domskälen att RÅ hade yrkat att straffet skulle skärpas på så sätt att bötesbeloppet skulle höjas till 6 700 kronor. HD:s majoritet fann mot den bakgrunden inte hinder mot att döma till den yrkade bötespåföljden, eftersom RÅ inte kunde ha

ansetts överklaga till den tilltalades förmån. HD:s minoritet (två JuR) ansåg att det följde av 25 kap. 1 § BrB att RÅ:s yrkande, oberoende av det penningbelopp som dagsböterna uppgår till, var att anse som till förmån för den misstänkte. Eftersom sålunda överklagandet enligt minoriteten var att anse till förmån för den tilltalade medförde förbudet mot reformation in pejus att påföljden inte kunde bestämmas till högre än penningböter 2 500 kronor.

Såväl majoriteten som minoriteten ansåg sålunda att penningböter utgör en lindrigare påföljd än dagsböter, samtidigt som majoritetens slutsats var att RÅ:s yrkande inte kunde anses vara till den tilltalades förmån. Även om det kan tyckas att ett yrkande om att den tilltalade ska utge ett högre penningbelopp än vad underinstansen bestämt knappast kan anses vara till den tilltalades förmån, torde rättsfallet utvisa att den i BrB angivna rangordningen mellan böteslagen skapar oklarhet när regleringen inte överensstämmer med det faktiska utfallet.

Som vi anført ovan bör det vara en tydlig linjär straffvärdeskala och en ingripandegrad som motsvarar straffvärdebedömningen. Mer allvarliga brott bör föranleda en mer ingripande påföljd än mindre allvarliga brott. Det förhållande som i dag råder mellan penningböter och dagsböter bör därför ändras för att åstadkomma detta.

Att acceptera att det ofta sker en överlappning mellan penningböter och dagsböter och vid påföljdsbestämningen mera fokusera på vilka bötesbelopp i reda pengar som de innebär i skilda fall – på sätt som framförts i doktrinen (se ovan avsnitt 16.2.2.2) – anser vi är en mindre lämplig väg att gå. Det slutliga utfallet av dagsbotsstraffet avgörs av dagsbotens storlek och i de fall dagsboten bestäms till ett högt belopp blir det aldrig någon överlappning. För att upprätthålla en enhetlig ingripandegrad måste i så fall lika allvarliga brott ibland leda till penningböter och ibland till dagsböter, beroende på den tilltalades ekonomiska förhållanden. Det skulle minska tydligheten och jämförbarheten i straffmätningen.

16.2.5 Överväganden och förslag

16.2.5.1 Ett dagsbotsstraff bör alltid överstiga vad som idag kan dömas ut genom ett penningbotsstraff

Vår bedömning: Ett dagsbotsstraff bör alltid vara mer ingripande än ett penningbotsstraff.

Det är inte någon framkomlig väg att sänka det maximala penningbotsbeloppet.

Trovärdigheten av dagsbotsstraffet som en straffrättslig påföljd kan därtill säkerställas om dagsbotsstraffen inte ligger betydande under olika sanktionsavgifter.

Förändringar bör därför göras som säkerställer att ett dagsbotsstraff alltid överstiger vad som i dag kan utgå genom penningböter för ett enskilt brott, dvs. 4 000 kronor.

Som vi utvecklar ovan i utgångspunkterna för våra överväganden är det inte någon hållbar ordning att – som det är i dag – ett penningbotsstraff i många fall kan vara mer ingripande än ett dagsbotsstraff.

Ett sätt att åstadkomma en förändring vore att sänka maximibeloppet för penningböter till 1 500 kronor – eller snarare till ett belopp något understigande 1 500 kronor – för att penningböter alltid ska vara en mindre ingripande påföljd än dagsböter.

Det kan dock ifrågasättas om detta är ett realistiskt alternativ.

År 2006 höjdes maximibeloppet för penningböter från 2 000 kronor till 4 000 kronor (se ovan avsnitt 16.2.1.1). Sedan dess har penningbotsbeloppen för många brott – genom den brottskatalog för ordningsbot som RÅ föreskriver – kommit att överstiga 1 500 kronor. Som framgår i redovisningen i avsnitt 16.2.1.5 finns det sålunda ett betydande antal brott – mestadels inom trafikområdet men även på andra områden – som i dag bestraffas med penningböter på nivåerna mellan 3 000 kronor och 4 000 kronor. En sänkning av maximibeloppet för penningböter skulle påkalla en fullständig revidering av den s.k. brottskatalogen och en generell och betydande sänkning av nivåerna. Ett sådant förslag skulle knappast kunna vinna acceptans. Utifrån normbildning och kommunikativa effekter skulle det därtill knappast vara lämpligt att radikalt sänka represionsnivån för ett stort antal vanligt förekommande förseelser, främst på trafikområdet. Att åstadkomma ett proportionellt korrekt förhållande mellan dagsböter och penningböter genom att sänka maximi-

beloppet för penningböter är enligt vår bedömning därför inte någon framkomlig väg.

Förutom de skäl som talar emot en sänkning av penningbotsmaximum finns det – som anges i våra allmänna utgångspunkter ovan – starka skäl som i stället talar *för* en höjning av minsta dagsbotsbelopp. Eftersom lagstiftaren har angett att dagsböter som påföljd är avsedd för mer allvarliga brott än penningböter och lagstiftaren samtidigt höjt penningbotsmaximum till 4 000 kronor, framstår det som följdriktigt att dagsböter alltid ska utgå med mer än 4 000 kronor. Vi har därtill utvecklat ovan att dagsbotsbeloppet – när det bestäms till de lägre nivåerna – är förhållandevis lågt i jämförelse med vissa administrativa sanktionsavgifter för handlingar som lagstiftaren visserligen funnit oönskade men inte tillräckligt klandervärda för att kriminalisera.

Dagsböter som straffrättslig påföljd riskerar sålunda att tappa i trovärdighet om den beloppsmässigt blir ”omsprungen” av många administrativa sanktionsavgifter som inte förutsätter den skuldprövning som ett straffrättsligt ansvar alltid ska grunda sig på.

Vår slutsats blir att dagsbotssystemet bör konstrueras på ett sådant sätt att ett dagsbotsstraff alltid överstiger vad som kan utgå för penningböter, dvs. 4 000 kronor.

Det kan övervägas om samma relation bör upprätthållas gällande dagsböter och penningböter när det används som gemensamt straff för flera brott.

Som gemensamt straff får dagsböter bestämmas till ett antal av högst 200 och penningböter till ett belopp av högst 10 000 kronor. Den diskrepans som uppstår genom att ett penningbotsstraff blir mer ingripande än ett dagsbotsstraff kan ju även uppstå vid flerfaldig brottslighet och genom att penningbotsstraffet bestäms till högre än 4 000 kronor (jfr NJA 2010 s. 555). Det finns dock knappast förutsättningar att på samma sätt åstadkomma en linjär skala för ingripandenivån, vad gäller böter som påföljd för flera brott. Inom ramen för ett dagsbotsstraff om 200 dagsböter kan ju olika antal brott inrymmas, och detsamma gäller för ett penningbotsstraff om 10 000 kronor. Det skulle därför inte vara möjligt att ha någon särskild beräkningsgrund för flerfaldig brottslighet som skulle kunna plana ut eventuella tröskeeffekter. Eftersom straffskalan utgår från straffvärdet för ett brott finns det heller inte samma principiella skäl att göra ingripandegraden linjär när det gäller flerfaldig brottslighet. Om det säkerställs att ett dagsbotsstraff alltid överstiger vad som kan utgå för penningböter för ett brott, så kommer

det därtill bli ett rimligare förhållande mellan penningböter och dagsböter också vid flerfaldig brottslighet.

16.2.5.2 Det är inte en lämplig lösning att höja minsta dagsbotsbelopp

Vår bedömning: Om lägsta dagsbot höjdes till 150 kronor skulle målsättningen uppnås att dagsbotsstraffet alltid skulle vara mer ingripande än penningbotsstraffet.

Det skulle dock innebära att inkomstförhållandena helt skulle vara utan genomslag för många inkomstgrupper.

Därtill skulle en sådan förändring innebära en betydande repressionsökning för höga bötesstraff som redan i dag – såvitt avser det totala bötesbeloppet – överstiger vad penningböter kan uppgå till. Det finns inget behov av någon sådan stor repressionsökning.

I dag föranleder 30 dagsböter ett bötesbelopp om 1 500 kronor, i de fall dagsboten bestäms till minimibeloppet 50 kronor. För att uppnå den eftersträvade effekten att ett dagsbotsstraff alltid är mer ingripande än ett penningbotsstraff, skulle en möjlighet vara att höja minimibeloppet för en dagsbot till 150 kronor. Lägsta dagsbotsstraff skulle då uppgå till 4 500 kronor.

Utifrån vissa utgångspunkter vore det måhända den bästa lösningen. Som skisseras nedan är alternativet att på något sätt införa ett grundbelopp för att säkerställa ett proportionerligt förhållande mellan dagsböter och penningböter. Ett sådant system är onekligen något mer omständligt och det skulle vara mer konsekvent och renodlat om dagsbotsstraffet även fortsättningsvis bestämdes uteslutande av två parametrar; dagsbotsantalet och dagsbotsbeloppet.

Det finns dock flera tunga invändningar mot en sådan höjning.

För det första skulle ett minimibelopp om 150 kronor komma att gälla personer i vitt skilda inkomstgrupper. Möjligheten att differentiera ingripandegraden utifrån den enskildes ekonomiska förutsättningar skulle försvinna i många fall.

För det andra skulle ett minimibelopp på 150 kronor innebära en betydande repressionsökning för den som i dag skulle fått ett dagsbotsbelopp på 50 kronor och som döms till höga dagsböter.

Som en jämförelse skulle 120 dagsböter föranleda ett dagsbotsbelopp på 18 000 kronor, i jämförelse med dagens ordning då beloppet blir 6 000 kronor. Som vi anført ovan finns det flera skäl att höja miniminivån för vad ett dagsbotsstraff ska uppgå till. Det innebär givetvis en repressionsökning, och den finner vi som ovan anført vara motiverad. Dessa argument har dock inte samma bäring på en generell repressionsökning. Det främsta skälet för en förändring är i stället att ett dagsbotsstraff ska vara mer ingripande än ett penningbotsstraff.

Vår bedömning är därför att det inte finns tillräckliga skäl att höja dagsbotsminimum som ett medel för att åstadkomma ett proportionellt förhållande mellan penningböter och dagsböter.

16.2.5.3 Det bör införas en grundnivå för dagsbotsstraffet

Vår bedömning: Behovet av att göra ingripandeskalan linjär, att uppnå en viss schablonisering och att säkerställa en trovärdig miniminivå för dagsbotsstraffet kan uppnås genom att det införs ett grundbelopp eller ett minimibelopp som ett dagsbotsstraff som minst ska uppgå till.

Våra överväganden utgår från att själva bötesskalan ska vara oförändrad. Vi har ovan angett att det bör säkerställas i lagstiftningen att ett dagsbotsstraff alltid överstiger vad som kan utgå genom ett penningbotsstraff, vilket i dag är 4 000 kronor. Vi har därefter gjort den bedömningen att det inte vore en lämplig lösning för att åstadkomma detta, att endast höja minimibeloppet för en dagsbot. Därutöver har vi anført att det vore önskvärt med en något större schablonisering vid bestämmande av dagsbotsstraff.

Vad som återstår är då att överväga någon form av grundbelopp som – utöver vad som följer av antalet och storleken på dagsböterna – säkerställer att dagsbotsbeloppet alltid överstiger ett penningbotsstraff.

Som berörs i avsnitt 16.2.1.1 har en liknande konstruktion redan föreslagits tidigare, i Fängelsestraffkommitténs betänkande (SOU 1986:14). Kommitténs förslag innebar i korthet följande. I samband med att dagsböter bestämdes skulle det som en grundplåt alltid dömas ut ett belopp om 500 kronor. I och med att kommitténs förslag gick ut på att antalet dagsböter skulle vara som lägst

25 och dagsbotens belopp som lägst 20 kronor, skulle ett dagsbotsstraff inte kunna understiga 1 000 kronor (500 kr + 25*20 kr). Samtidigt skulle bötesmaximum för penningböter, om det rörde sig om ett brott, uppgå till 1 000 kronor.

Fängelsestraffkommitténs förslag vann inte remissinstansernas gillande och den dåvarande regeringen fann inte anledning att gå vidare med förslaget. Som skäl anförde regeringen att förslaget var onödigt komplicerat och skulle innebära merarbete i den dömande verksamheten.

Vi kan konstatera att den orimliga situationen med en omvänd tröskeeffekt och en ordning där mindre allvarliga brott kan leda till mer ingripande straff snarare har förstärkts genom 2007 års reform, då maximibeloppet för penningböter fördubblades.

Att göra avsteg från den grundläggande strukturen att dagsbotsbeloppet ska bestämmas av två parametrar, dagsbotsantalet och dagsbotsbeloppet, kan visserligen uppfattas som problematiskt. Det finns dock enligt vår mening i praktiken inte något annat sätt att åstadkomma ett höjt grundbelopp, om man samtidigt vill behålla den grundläggande systematiken i dagsbotssystemet.

16.2.5.4 Förhållandet mellan penningböter och dagsböter bör inte åtgärdas endast genom att det införs ett minimibelopp för vad ett dagsbotsstraff ska uppgå till

Vår bedömning: En ordning med ett rent minimibelopp för vad ett dagsbotsstraff som minst ska uppgå till, som inte påverkas av antalet dagsböter, skulle innebära att brottets straffvärde inte får något genomslag i många fall. Ett sådant system är därför inte lämpligt.

Ett sätt att åstadkomma ett proportionerligt förhållande där ett dagsbotsstraff alltid är mer ingripande än ett penningbotsstraff, vore att föreskriva att dagsbotsbeloppet ska bestämmas på samma sätt som i dag, men att det alltid ska uppgå till som minst 4 500 kronor (eller ett annat belopp som något överstiger 4 000 kronor). En fördel med ett sådant förslag vore att det inte påkallar några andra ändringar och att dagens dagsbotssystem i övrigt kan vara intakt. Det skulle heller inte innebära någon annan repressions-

ökning, än den som motiveras av säkerställandet av förhållandet mellan penningböter och dagsböter.

Det finns dock betydande nackdelar med en sådan ordning. Som vi anför i de allmänna utgångspunkterna bör brottets straffvärde få genomslag på den faktiska ingripandenivån, dvs. vad dagsbotsbeloppet uppgår till. Med ett minimibelopp på 4 500 kronor och en i övrigt oförändrad böteskala skulle alla brott som bedöms ha ett straffvärde på mellan 30 och 85 dagsböter leda till samma dagsbotsbelopp, i de fall dagsboten bestäms till minimibeloppet 50 kronor. Enligt vår mening är det inte en godtagbar ordning att straffvärdet i många fall saknar genomslag på den reella ingripandenivån. En ordning med endast ett minimibelopp som dagsbotsstraffet som minst ska uppgå till, är därför inte någon framkomlig väg.

16.2.5.5 Dagsbotsstraffet bör bestämmas med högsta penningbotsstraff som utgångspunkt och därutöver utifrån antalet dagsböter som brottet föranleder

Vår bedömning: Dagsbotssystemet bör konstrueras på så sätt att ett dagsbotsstraff alltid blir mer ingripande än ett penningbotsstraff och att ingripandegraden därutöver avgörs av brottslighetens straffvärde. Dagsbotsbeloppet bör därefter bestämmas med högsta penningbotsstraff som utgångspunkt och därutöver beroende av det antal dagsböter (30–150 eller 200 vid flerfaldig brottslighet) som motiveras av brottsligheten i fråga.

Vi har ovan konstaterat att de brister vi ser med dagens ordning gällande ingripandenivån vid penningböter och dagsböter bör lösas genom att det införs ett grundbelopp som säkerställer att ett dagsbotsstraff alltid är mer ingripande än ett penningbotsstraff, samtidigt som dagsbotsantalet (dvs. straffvärdebedömningen) bör ges fortsatt genomslag på dagsbotsstraffet.

Det finns flera sätt att utforma detta på. Ett sätt skulle kunna vara att utgå från dagens dagsbotsbelopp och införa ett grundbelopp som säkerställer att dagsbotsstraffet alltid blir högre än penningbotsstraffet. Eftersom minsta dagsbotsstraff kan uppgå till 1 500 kronor skulle ett grundbelopp på 3 000 kronor kunna införas. Om det anses tillräckligt att ett dagsbotsstraff inte understiger ett penningbotsstraff skulle det räcka med ett grundbelopp om 2 500

kronor alltid döms ut. En sådan ordning liknar den som Fängelsestraffkommittén föreslog (se avsnitt 16.2.5.3).

Ett annat sätt skulle kunna vara att något höja dagsbotsminimum och kombinera det med ett lägre grundbelopp.

Enligt vår mening finns det betydande nackdelar med ett sådant system. Att införa ett belopp som ska "läggas på" dagsbotsstraffet skulle kunna uppfattas närmast godtyckligt och som en extra avgift vid sidan av avgiften till Brottsofferfonden. Det skulle enligt vår mening kunna vara svårt för en sådan ordning att vinna acceptans.

Konstruktionen bör i stället – för att framstå som konsekvent – överensstämma med hur straffvärdeskalen är tänkt att (eller i alla fall bör) fungera. Lagstiftaren har bestämt att penningbotsbrott är att anse som mindre allvarliga än dagsbotsbrott samt att penningbotsbrott kan föranleda penningböter på som mest 4 000 kronor. En naturlig följd bör då vara att dagsböter alltid bestäms till ett belopp som överstiger 4 000 kronor och att själva beräkningen av dagsbotsstraffet utgår från 4 000 kronor som grundnivå. Genom att införa ett grundbelopp på 4 000 kronor tydliggörs att dagsbotsstraffet avser brott som är så straffvärda att penningböter inte utgör en tillräckligt ingripande reaktion. Denna ordning kan också åskådliggöras genom att lagtexten något omstruktureras. Detta kommenteras vidare i författningskommentaren, se kommentaren till bestämmelserna i 25 kap. BrB.

Om grundbeloppet överensstämmer med maximibeloppet för penningböter kan också på ett enkelt sätt proportionaliteten upprätthållas om det framöver anses påkallat att höja penningbotsmaximum, genom att grundbeloppet för dagsböter då höjs i motsvarande mån.

Enligt vår bedömning blir sålunda den mest konsekventa lösningen att högsta penningbotsbeloppet utgör utgångspunkten för bestämmandet av dagsbotsbeloppet. Det slutliga beloppet bör därefter bestämmas utifrån hur många dagsböter som brottet föranleder. Som vi anför ovan bör inte skalan 30–150 dagsböter (200 dagsböter för flerfaldig brottslighet) ändras. Dagsbotens storlek kan dock behöva ändras för att systemet ska leda till rimliga slutresultat. Detta övervägs vidare nedan.

16.2.5.6 Högsta dagsbotsbelopp för dem med lägst inkomst bör inte öka mer än nödvändigt

Vår bedömning: Utöver konsekvensen av den höjda miniminivån för ett dagsbotsbelopp, finns det inget behov av någon repres-sionsökning. Detta bör påverka utformningen av förslaget.

Vi har övervägt huruvida högsta dagsbotsbelopp bör sänkas. Vi avstår dock från att lägga fram något sådant förslag.

Som vi anför i våra allmänna utgångspunkter kan det diskuteras om de högsta dagsbotsbeloppen som kan bli resultatet av dagens system är väl avvägda eller om de måste anses orimligt ingripande vid mindre allvarlig bötesbrottslighet. Även i förhållande till ett fängelsestraff på 14 dagar och, än mer, en icke frihetsberövande påföljd kan det diskuteras om de högsta tänkbara bötesbeloppen är för ingripande för att upprätthålla en linjär proportionalitet gällande ingripandegrad.

Att ett bötesstraff exempelvis kan bestämmas till 120 000 kronor för ett snatteri på strax under 1 000 kronor kan uppfattas som en oproportionerlig reaktion – alldeles oavsett den tilltalades ekonomiska förhållanden.

Vi har mot denna bakgrund övervägt huruvida maximibeloppet för en dagsbot bör sänkas till 500 kronor. Ett dagsbotsstraff skulle då inte kunna uppgå till mer än ungefär hälften av vad det kan bli i dag. Även med ett sådant tak skulle ett dagsbotsstraff bli mycket ingripande i de fall dagsboten bestäms till ett högt belopp.

Mot detta ska ställas att dagsboten endast bestäms till de högsta beloppen för dem med mycket goda ekonomiska förhållanden. Som påpekas ovan förekommer det ytterst sällan att dagsbotsbeloppen bestäms till mycket höga belopp. Om dagsbotsstraffet ska uppfattas som en trovärdig och tillräckligt ingripande påföljd även för dem med mycket höga inkomster, skulle knappast en sänkning av maximibeloppet kunna vinna acceptans. Därtill kan påpekas att maxibeloppet har varit oförändrat sedan 1982. 1 000 kronor år 1982 motsvarar i dagens penningvärde (januari 2012) cirka 2 560 kronor.⁵⁶

Vi har mot denna bakgrund inte funnit anledning att föreslå någon ändring av den högsta dagsbotens storlek.

⁵⁶ Enligt ”prisonräknaren” på SCB:s hemsida www.scb.se

Vi har ovan gjort den bedömningen att det ibland omvända förhållandet mellan dagsböter och penningböter inte bör lösas genom en kraftig ökning av dagsbotsminimum, eftersom detta skulle leda till en omotiverad repressionsökning för dem med låga inkomster.

Vad som särskilt bör beaktas i detta sammanhang är den grupp personer som lever med små ekonomiska marginaler och som saknar en reguljär inkomst. Som framgår av avsnitt 16.2.1.2 bestäms dagsboten till minimibeloppet 50 kronor (förutsatt att det inte sker någon jämkning) för den med en årsinkomst om 100 000 kronor, för den som har en ännu lägre inkomst och för den som helt saknar regelbundna inkomster. Det senare gäller ju exempelvis ungdomar som inte kommit in på arbetsmarknaden. Därtill kan påpekas att regleringen om skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen, förbehållsbeloppet vid löneutmätning enligt utsökningsbalken och skälig levnadsnivå enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd innebär att den enskildes årsinkomst – exklusive vad som behövs för boendet – kan uppgå till omkring 55 000 kronor. Införandet av ett grundbelopp innebär uppenbarligen relativt sett ett högre dagsbotsbelopp för dem med låga inkomster som döms till låga dagsbotsstraff. Detta ser vi som en nödvändig och motiverad åtgärd. Utöver det förhållandet att 4 000 kronor anges som utgångspunkt för dagsbotsberäkningen bör dock systemet i övrigt inte innebära någon betydande repressionsökning i förhållande till vad som gäller i dag.

Dagsbotens storlek och beräkningsgrunden för dagsboten bör utformas med detta i åtanke.

16.2.5.7 Vårt förslag till dagsbotsstraffets utformning

Vårt förslag: Dagsböter bestäms till 4 000 kronor samt det antal dagsböter som följer med anledning av brottsligheten, minst 30 och högst 150, eller 200 när böter används som gemensamt straff för flera brott.

Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med 30 till och med 1 000 kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas.

Minsta bötesbelopp uppgår till 4 000 kronor.

Ovan har vi tagit ställning till att bestämmandet av dagsbotsbeloppet ska utgå från den nivå som penningböter för ett enskilt brott maximalt kan bestämmas till och att dagsbotsstraffet sålunda alltid ska vara mer ingripande än penningbotsstraffet. Vidare har vi ansett att dagsbotsbeloppet utöver det ska bestämmas utifrån det antal dagsböter som motiveras av brottsligheten i fråga. Därutöver har vi anfört att dagsbotsbeloppen vid lägre inkomstförhållanden inte bör öka på något betydande sätt annat än vad som följer av det föreslagna grundbeloppet.

För att inte införandet av ett grundbelopp om 4 000 kronor ska innebära en omotiverad repressionsökning för dem med de lägsta inkomsterna bör en dagsbot som lägst kunna bestämmas till 30 kronor – inte som i dag 50 kronor. Det innebär att 30 dagsböter – för dem med de lägsta inkomsterna eller som helt saknar inkomst – föranleder ett dagsbotsbelopp på 4 900 kronor ($4\,000 + 30 \cdot 30$) och 150 dagsböter ett belopp på 8 500 kronor ($4\,000 + 150 \cdot 30$).

Utifrån den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt ska sålunda varje dagsbot fastställas till ett visst belopp från och med 30 till och med 1 000 kronor.

Om det finns särskilda skäl, får enligt 25 kap. 2 § BrB dagsboten jämkas.

I avsnitt 16.2.1.3 redovisas bakgrunden till dagens jämningsregel och den praxis som finns. I korthet kan sägas att bestämmelsen enligt förarbetena är tänkt att träffa två situationer. Dels där minimibeloppet för en dagsbot kan behöva jämkas för att inte straffet ska drabba alltför hårt inom grupper med små eller inga inkomster. Dels då brottet straffvärdemässigt ligger vid nedre gränsen och gärningsmannen har så goda ekonomiska förhållanden att tröskeleffekten av att brottet föranleder dagsböter och inte penningböter blir orimlig. Av praxis framgår att bestämmelsen tillämpas restriktivt. Att det sällan görs någon jämkning på så sätt att minimibeloppet jämkas nedåt framgår även av de statistiska uppgifterna i avsnitt 16.2.3.2. I mindre än 0,5 procent av lagföringarna för 2010, då dagsböter var huvudbrott, bestämdes dagsboten till ett lägre belopp än 50 kronor.

Mot bakgrund av den ordning vi föreslår kan det övervägas om det finns behov av en mer generös jämningsregel. Vad som då främst kan vara i åtanke är sådana fall där straffet skulle drabba alltför hårt inom grupper med små eller inga inkomster.

Enligt vår bedömning finns det starka skäl för att möjligheterna till jämkning på ett tydligt sätt utgör endast en undantagsregel. En

vidgad möjlighet till jämkning kan innebära en mindre enhetlig rättstillämpning och oklarheter beträffande vad som är huvudregel och vad som är undantag. Det är därtill svårt att ange vilka omständigheter en vidgad möjlighet till jämkning borde ta sikte på, utan att dessa omfattar stora delar av den grupp som lagförs med böter.

Bestämningen av dagsbotsbeloppet måste därtill med nödvändighet kunna ske genom ett snabbt och närmast summariskt förfarande. Det gäller i första hand vid utfärdande av strafförelägganden men även till någon del i domstolens verksamhet. I ett sådant förfarande finns det ett begränsat utrymme för de mer komplexa och mindre schematiska bedömningarna som måste göras vid ett jämkningsförfarande.

Behovet av att jämka ett belopp på grund av den tilltalades inkomstförhållanden kan te sig störst för den yngsta gruppen lagöverträdare som normalt saknar inkomster och heller inte har möjlighet att ha egna inkomster. I kapitel 25 och 27 lämnar vi förslag som innebär att användningen av dagsböter för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år kan minskas kraftigt.

I dag kan dagsbotsbeloppen jämkas ned så pass mycket att dagsbotsbeloppet som lägst bestäms till 750 kronor. I praktiken innebär det, exempelvis, vid ett dagsbotsstraff på 30 dagsböter, att varje dagsbot som lägst bestäms till 25 kronor. Frågan är om jämkningen i det system vi föreslår, bör kunna leda till ett lägre belopp än grundbeloppet på 4 000 kronor. Som beskrivs närmare i avsnitt 16.2.1.4 bestäms penningböter schematiskt utan hänsynstagande till den misstänktes ekonomiska förhållanden. För att upprätthålla proportionaliteten är det nödvändigt att det då heller inte vid dagsböter går att underskrida 4 000 kronor pga. den tilltalades ekonomiska förhållanden. Enligt vår bedömning bör därför det tidigare föreskrivna miniminivån efter jämkning höjas från 750 kronor till 4 000 kronor.

16.2.5.8 Beräkningsgrunden för dagsbotsbeloppet bör inte ändras annat än genom ett hänsynstagande till det grundbelopp vi föreslår ska införas

Vår bedömning: Det finns inte skäl att ändra den beräkningsgrund för dagsbotsbeloppet som gällt sedan lång tid tillbaka. Vid bestämmande av dagsbotsbeloppet bör den tilltalade vid bestämmandet av årsinkomsten dock få tillgodoräknas grundbeloppet genom ett grundavdrag.

I dag bestäms i praktiken dagsbotsuträkningen av de riktlinjer som beslutas av Riksåklagaren efter samråd med Sveriges domareförbund och numera även Sveriges Advokatsamfund. Det är en ordning som fungerar väl. Att i lagstiftningen ange mer detaljerade riktlinjer låter sig också svårligen göras.

Av genomgången i avsnitt 16.2.1.2 framgår att det nuvarande beräkningssättet i huvudsak har varit oförändrat sedan 1963 – med vissa justeringar över tid. I huvudsak innebär riktlinjerna att varje dagsbot bestäms till 1/1 000 av årsinkomsten. Vid bestämmandet av årsinkomsten har – delvis på olika sätt enligt de nya riktlinjer som utfärdats – hänsyn tagits till progressiviteten i skattesystemet, försörjningsskyldighet mot make och barn, den tilltalades förmögenhet samt den tilltalades skulder. Detta har gällt oavsett vilket minimum och maximum för dagsboten som lagstiftaren har bestämt.

Riktlinjerna är ett försök att omsätta avsikten med dagsbotssystemet i praktiska och likformande riktlinjer. Redan de första riktlinjerna 1963 – vilka till stor del dagsbotsberäkningen fortfarande bygger på – tillkom ”efter överläggningar med företrädare för åklagarkåren och representanter för domstolarna i första instans”. Därefter har som ovan omnämnts fortsatt samråd skett med domarkåren. Riktlinjerna har inte endast format praxis utan även genom ett växelspel påverkats i linje med domstolarnas praxis – dvs. hur de uttolkar bestämmelserna i BrB. HD har uttalat i NJA 1991 s. 692 att samrådsförfarandet skapar ”goda förutsättningar för att riktlinjernas innehåll återspeglar domstolarnas åsikter”. Därtill bör nämnas att HD i det rättsfallet har funnit att det beräkningssätt som följer av riktlinjerna är lämpligt och leder till ett skäligt resultat.

Om det införs ett grundbelopp på 4 000 kronor och minimumbeloppet för en dagsbot ändras från 50 kronor till 30 kronor, kan

övervägas om det krävs en mer omfattande revidering av beräkningsgrunderna.

Att ändra den grundläggande konstruktionen att dagsboten ska bestämmas till 1/1 000 av årsinkomsten, skulle emellertid vara ett avsteg från en stadgad praxis och skulle därtill möjligen kunna sägas förändra dagsbotssystemets själva innebörd. De systematiska problem vi sett vad gäller proportionalitet och relationen mellan penningböter och dagsböter är heller inte beroende av beräkningsgrunden, utan endast kopplade till de minimi- och maximivåer som vi föreslår ska ändras. Vi ser därför inget behov av att beräknings sättet i grunden skulle behöva ändras med anledning av våra förslag. I förlängningen blir dock detta något som får avgöras av domstolar och åklagare genom en tillämpning av de anvisningar som ges i själva lagstiftningen.

En viss ändring bör dock göras med anledning av vårt förslag för att undvika en repressionsökning som inte behövs för att säkerställa proportionaliteten. Vid fastställande av årsinkomsten ska i dag enligt RÅ:s riktlinjer det göras schablonmässiga avdrag för vad som utgår i progressiv beskattning, samt försörjningsskyldighet mot barn. Genom att införa ett ytterligare sådant grundavdrag med anledning av det grundbelopp om 4 000 kronor som vi föreslår att dagsbotsstraffet alltid ska uppgå till, skulle dagsbotsbeloppet även fortsättningsvis i vart fall kunna närma sig 1/1 000 av årsinkomsten, även med beaktande av den betalningsskyldighet som följer av grundbeloppet. Hur riktlinjerna i detalj bör utformas efter införande av ett grundbelopp bör det överlätas till Riksåklagaren att överväga och besluta om.

16.3 Fastställande av inkomst vid dagsbotsberäkning

16.3.1 Inledning

Bakgrund

Minimi- och maximibeloppen för en dagsbot har höjts successivt över åren (se avsnitt 16.2.1.1). Regleringen av hur varje dagsbot ska fastställas har dock varit densamma under lång tid. Som beskrivs närmare i avsnitt 16.2.1.2 ska den tilltalades inkomst – sammantaget med försörjningsskyldighet och övriga inkomstförhållanden – läggas till grund för dagsbotens storlek. Riksåklagaren har tagit fram riktlinjer för beräkning av dagsbotsbeloppet vid strafförelägganden (RÅR 2007:2).

Bakgrunden till dessa och dess utformning beskrivs i avsnitt 16.2.1.2. Som utvecklas i det avsnittet tillämpas i praktiken riktlinjerna inte bara av åklagare utan även av domstolarna.

Det mest avgörande för dagsbotens storlek är i allra flesta fall den misstänktes årsinkomst. I RÅ:s riktlinjer (p 1.1) föreskrivs att dagsboten bestäms utifrån den misstänktes beräknade årsinkomst vid tidpunkten när dagsboten ska bestämmas. Med årsinkomst avses inkomst före skatt med avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande. I årsinkomst räknas enligt riktlinjerna också in mer kontinuerligt utgående ersättning eller bidrag till den misstänkte. Det gäller t.ex. arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, studiebidrag, bostadsbidrag och underhållsbidrag.

Hur årsinkomsten och övriga ekonomiska förhållanden påverkar dagsbotens storlek och huruvida det finns anledning att överväga förändringar gällande detta, behandlas i avsnitt 16.2.5. På vilket sätt den fastställda årsinkomsten ska påverka dagsbotens storlek är en materiell straffrättslig fråga. En frågeställning som givetvis är sammanlänkad med denna – men som samtidigt är av processuell natur – är *hur* den årsinkomst som ska läggas till grund för dagsbotsberäkningen ska fastställas av åklagare eller domstol. Den frågan behandlas i detta avsnitt.

Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur dagsbotens belopp ska beräknas. Vi har tolkat direktiven på så sätt att det även inrymmer frågan om hur årsinkomsten ska fastställas vid dagsbotsberäkningen. Vi har även samrått med Straffprocessutredningen (Ju 2010:10) och enats om att frågan ska behandlas i denna utredning.

Åklagarmyndighetens rapport över granskning av strafförelägganden

Som även berörs i avsnitt 16.2.1.3 beslutade Åklagarmyndigheten under 2010 att göra en granskning av dagsbotsberäkningen vid utfärdande av strafförelägganden.

Enligt rapporten visade granskningen att det förekom brister i åklagarnas tillämpning av RÅ:s riktlinjer.⁵⁷ Det togs upp vilket underlag som åklagarna hade tillgång till vid bestämmande av dagsbotsbelopp. I rapporten kunde det konstateras att underlaget för beräkning av dagsbotsbeloppet i cirka hälften av utredningarna gällande köp av sexuell tjänst var bristfälligt. Bristerna bestod t.ex. i

⁵⁷ Rapport över granskning av strafförelägganden, Utvecklingscentrum Stockholm augusti 2010.

att det endast fanns uppgifter om den misstänktes taxerade inkomst för tidigare år. I vissa utredningar fanns det överhuvudtaget inga uppgifter gällande inkomstförhållanden.

I rapporten diskuteras möjliga förbättringar för att tillämpningen av riktlinjerna ska bli mer enhetlig. När det gäller underlaget för beräkningen av dagsbotsbeloppet var utgångspunkten vid tidpunkten för rapporten enligt RÅ:s riktlinjer att den misstänktes uppgifter om sin inkomst i allmänhet skulle godtas.

Det finns enligt rapporten begränsade möjligheter för polis och åklagare att ta del av en persons inkomster via Skatteverket. Sekretess gäller som huvudregel för uppgifter som avser enskildas ekonomiska förhållanden. Sekretessen gäller inte beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms. Ett sådant beslut fattas året efter beskattningsåret vid olika tidpunkter beroende på hur personen ifråga deklarerat. Detta innebär att polis och åklagare inte har tillgång till taxerad inkomst för det år brottet begås förrän tidigast i juni året därpå och det kan ta upp till två år i ett enskilt fall innan det går att få uppgifter om en persons årsinkomst genom kontroll hos Skatteverket. Som riktlinjerna är utformade är det enligt rapporten för närvarande inte en framkomlig väg att kontrollera den misstänktes verkliga inkomst mot de uppgifter som lämnas till polisen. Möjligen skulle enligt rapporten en annan utgångspunkt än den misstänktes egna uppgifter om sin inkomst leda till att riktlinjerna tillämpas mer enhetligt.

Regler gällande fastställande av årsinkomsten

Det finns inga särskild lagreglering om hur årsinkomsten ska bestämmas vid fastställande av dagsbotsbelopp. I förundersökningskungörelsen (1947:948) anges i 4 § tredje stycket att den misstänktes inkomst- och förmögenhetsförhållanden ska utredas, om det finns anledning anta att dagsböter kan komma att ådömas.

I RÅ:s riktlinjer angavs tidigare följande gällande om hur den misstänktes ekonomiska förhållanden skulle fastställas:

Den misstänktes egna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden bör i allmänhet godtas. En kontroll bör dock göras om det finns anledning anta att uppgifterna är felaktiga eller ofullständiga i en omfattning som kan antas påverka dagsbotsbeloppet.

Denna punkt i riktlinjerna ändrades den 28 november 2011. Ändringarna var bl.a. föranledda av granskningen av strafförelägganden som redovisas ovan. Punkt 1.1. har nu följande lydelse.

Den misstänktes egna uppgifter om sin årsinkomst ska godtas om de framstår som trovärdiga i förhållande till övrig utredning. Uppgift om taxerad inkomst ska finnas tillgänglig vid bedömningen om det inte på grund av särskilda skäl finns anledning anta att sådan uppgift skulle sakna betydelse. I de fall den misstänktes egna uppgifter inte framstår som trovärdiga, ska årsinkomsten uppskattas till ett rimligt belopp utifrån senast taxerad inkomst och övriga tillgängliga uppgifter.

Månadsuppgiftsutredningens betänkande Månadsuppgifter – snabbt och enkelt

Månadsuppgiftsutredningen hade i uppdrag att ta fram ett förslag om att arbetsgivare och andra ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagnivå varje månad (månadsuppgift). I april 2011 överlämnade utredningen sitt betänkande Månadsuppgifter-snabbt och enkelt (SOU 2011:40).

Enligt gällande rätt ska kontrolluppgift lämnas av arbetsgivare till Skatteverket en gång per år. Utredningen föreslår att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst (som i dag lämnas för varje kalenderår) i stället ska lämnas för varje månad. Utredningen föreslår att Skatteverket ska vara mottagare av sådana månadsuppgifter. Utredningen konstaterar att många andra myndigheter skulle ha nytta av månadsuppgifterna i sin ärendehantering. Detta övervägs i betänkandet gällande ett antal myndigheter, bl.a. Åklagarmyndigheten och domstolarna.

Utredningen anför att Åklagarmyndigheten i de flesta fall får underlag för beräkning av dagsböter från polisen och att uppgifterna då har lämnats av den misstänkte vid förhör i samband med förundersökningen. Genom att få tillgång till månadsuppgifter kan enligt utredningen Åklagarmyndigheten få en aktuell och betydligt mer tillförlitlig uppgift om vilken inkomst den misstänkte har än vad som är möjligt i dag.⁵⁸

Även domstolarnas beslut om dagsböter behandlas av utredningen. Underlaget för domstolens bedömning utgörs enligt betänkandet av de uppgifter den tilltalade själv lämnar samt av de inkomstuppgifter som finns i förundersökningen och i det yttrande

⁵⁸ SOU 2011:40 s. 194.

från Kriminalvården som domstolen i vissa fall inhämtar. I betänkandet anges att domstolen – enligt uppgift som Månadsuppgiftsutredningen inhämtat från Domstolsverket – regelmässigt lägger den tilltalades uppgifter till grund för beräkningen om denna uppgift avviker från inkomstuppgifterna i förundersökningen. I utredningen återges att Domstolsverket anser det mycket angeläget att domstolarna har tillgång till aktuella uppgifter om den tilltalades inkomstförhållanden och att det skulle minska det skönmässiga inslaget i bedömningarna och leda till att dagsbotsbeloppen kunde bestämmas på ett mer rättvist sätt än i dag.

Utredningen inhämtade ett yttrande från Domstolsverket. Enligt det anser Domstolsverket att utredningen i linje med den pågående utvecklingen mot ett stärkt partsinflytande över brottmålsprocessen borde överväga att låta åklagaren ansvara för att inhämta månadsuppgifter. I yttrandet pekas på att många ärenden avslutas genom ett strafföreläggande och att åklagaren alltså för egen del har stort behov av direktåtkomst till månadsuppgifter. Enligt Domstolsverket verkar utvecklingen dessutom gå mot att åklagaren i ökad utsträckning kommer att kunna lagföra misstänkta personer och därmed mot ett allt större behov för åklagarens del av färskare uppgifter om misstänkta inkomster.

Med hänsyn till Domstolsverkets inställning ansåg utredningen att domstolarna inte bör få åtkomst till månadsuppgifter.

Utifrån detta föreslår utredningen att Åklagarmyndigheten, som en av flera myndigheter, ska kunna få åtkomst till månadsuppgifter från Skatteverket.⁵⁹ Enligt förslaget ska åtkomsten av uppgifter ske genom ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Den bör enligt förslaget bygga på sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet. För att uppgifterna ska omfattas av skattesekretessen, som är mer sträng än den som gäller hos Åklagarmyndigheten, föreslår utredningen vidare att den sekretess som gäller hos Skatteverket för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om bestämmande av dagsböter även ska gälla hos Åklagarmyndigheten.

⁵⁹ A.a. s. 255 ff

16.3.2 Våra överväganden

Vår bedömning: För bötesstraffets trovärdighet är det viktigt att fastställandet av dagsbotsbeloppet så långt möjligt grundar sig på korrekta uppgifter om den enskildes inkomstförhållanden. Det är dock inte rimligt eller processekonomiskt försvarbart att den misstänktes eller tilltalades inkomstförhållanden blir föremål för någon omfattande utredning i detta syfte.

Vid fastställande av dagsbotsbeloppet bör åklagaren eller domstolen göra en samlad bedömning varvid den tilltalades senast taxerade inkomst eller andra uppgifter från Skatteverket om möjligt ska beaktas.

Trovärdigheten i bötesstraffet förutsätter att dagsbotsbeloppet grundar sig på korrekta uppgifter

Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur användningen av dagsböter kan öka förutsatt att trovärdigheten i straffet kan upprätthållas. Dagsbotssystemet grundar sig på att ett penningbelopp fastställs som den tilltalade, beräknat för dag, kan antas bära avstå med hänsyn till inkomst, förmögenhet och ekonomiska förhållanden i övrigt vid tidpunkten för lagföringen. Även om dagsbotsstraffet inte alltid har just den effekten, bygger själva konstruktionen på att beloppet ska bestämmas utifrån den tilltalades ekonomiska förhållanden. Samma belopp blir olika kännbart och ingripande beroende på betalningsförmåga och övrigt ekonomiskt utrymme. Ett system som tar hänsyn till detta kan därför uppfattas som mer rättvist och likabehandlande.

För att den tilltalades uppgifter ska få detta önskade genomslag förutsätts att dagsbotsbeloppet grundar sig på korrekta uppgifter. Om personer med lika hög inkomst får olika höga dagsbotsstraff beroende på att korrektheten i uppgifterna om inkomstförhållandena varierar, brister systemet i fråga om rättvisa och likabehandling. Dagsbotsstraffet kan därigenom förlora i trovärdighet. Särskilt förödande för trovärdigheten kan det vara om den tilltalade kan få ett lägre dagsbotsstraff än vad som skulle ha följt enligt en tillämpning av gällande regelverk och praxis, genom att medvetet lämna felaktiga uppgifter om sina inkomstförhållanden.

Dagsbotsbeloppet bör inte utan en prövning av sanningshalten grundas på den misstänktes eller tilltalades egna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden

I dag finns det vanligtvis uppgifter i förundersökningen om den misstänktes eller tilltalades inkomstförhållanden. Enligt 4 § tredje stycket förundersökningskungörelsen ska den misstänktes inkomst- och förmögenhetsförhållanden utredas, om det finns anledning anta att dagsböter kan komma att ådömas. Det är inte föreskrivet i förundersökningskungörelsen hur inkomstförhållandena ska utredas. Antingen kan det ske genom att den misstänkte blir tillfrågad om sin inkomst eller genom att senast taxerad inkomst kontrolleras. Enligt huvudregeln i 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt. Sekretessen gäller dock inte enligt 6 § samma kapitel beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. Uppgift om taxerad inkomst är sålunda offentlig.

Utredningen enligt 4 § tredje stycket förundersökningskungörelsen består i praktiken av att polisen frågar den misstänkte om årsinkomst, hemmavarande barn, sambos/makas inkomst, skulder och förmögenhet. Därtill görs i regel en taxeringskontroll. Polisen kan via sitt datasystem få ut uppgifter om taxerad inkomst för senaste taxeringsåret. I den blankett som används finns fält att fylla i för uppgiven inkomst och taxerad inkomst.⁶⁰ Båda dessa uppgifter finns därigenom i de flesta fall tillgängliga i förundersökningsprotokollet.

De uppgifter som framgår av förundersökningen – vare sig det är fråga om sådana som den misstänkte lämnat i förhör eller om det är uppgifter om taxerad inkomst – har i praxis hittills fått stå tillbaka om den enskilde lämnat andra uppgifter om sina inkomstförhållanden vid tidpunkten för utfärdande av strafföreläggande eller prövning i domstol.

Vad gäller beräkning av dagsbotsbelopp vid strafföreläggande angavs tidigare i RÅ:s riktlinjer att den misstänktes egna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden i allmänhet borde godtas. Enligt riktlinjerna borde en kontroll göras om det fanns anledning anta att uppgifterna var felaktiga eller ofullständiga i en omfattning som kunde antas påverka dagsbotsbeloppet.

⁶⁰ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Rikspolisstyrelsen.

Vid beräkning av dagsbotsbelopp vid strafföreläggande kommer det sannolikt att ske en förändring genom de ändringar i riktlinjerna som trädde i kraft i november 2011. Numera anges att den misstänktes egna uppgifter ska godtas om de framstår som trovärdiga i förhållande till övrig utredning. I riktlinjerna anges att uppgift om taxerad inkomst ska finnas tillgänglig vid bedömningen, om det inte på grund av särskilda skäl finns anledning anta att sådan uppgift skulle sakna betydelse. I de fall den misstänktes egna uppgifter inte framstår som trovärdiga, ska årsinkomsten enligt riktlinjerna uppskattas till ett rimligt belopp utifrån senast taxerad inkomst och övriga uppgifter. En tillämpning av dessa riktlinjer kan förväntas leda till en mer samlad bedömning av tillgängliga uppgifter där den misstänktes egna uppgifter oftare ifrågasätts och frångås.

I de fall den misstänkte inte godkänner ett strafföreläggande, kommer frågan efter åtal att bli föremål för domstolens prövning. Domstolspraxis gällande hur den tilltalades uppgifter kan vägas mot senast taxerad inkomst och övriga tillgängliga uppgifter kan därför komma att påverka åklagarnas tillämpning av de nya riktlinjerna.

I de fall böter döms ut i domstol torde i de flesta fall den tilltalades uppgifter läggas till grund för beräkning av dagsbotsbeloppet, om dessa uppgifter avviker från vad som framgår av förundersökningen. Det normala torde vara att den tilltalade tillfrågas av rättens ordförande om sina inkomstförhållanden, att den tilltalade uppger ett belopp samt att frågan om inkomstförhållanden inte blir föremål för några ytterligare frågor eller annan behandling under huvudförhandlingen. Enligt vår bedömning kan knappast de anvisningar som görs i RÅ:s riktlinjer gällande hur den misstänktes uppgifter ska värderas i förhållande till andra uppgifter förväntas få något genomslag i domstolarnas praxis. Som anges ovan kan däremot domstolarnas praxis påverka hur dagsbotsbeloppet bestäms av åklagare. För att en förutsebar och långsiktig förändring av ordningen att den misstänktes eller tilltalades uppgifter utan närmare prövning läggs till grund för bedömningen ska uppnås, räcker det därför inte med den genomförda förändringen i RÅ:s riktlinjer utan det förutsätts även en ändring i domstolarnas tillämpning av regeln om bestämmande av dagsbotsbelopp.

Dagsbotsbeloppet bestäms i dag efter en relativt summarisk prövning, oavsett om den görs av åklagare genom strafföreläggande eller av domstolen genom dom. Att det är på det viset torde vara nödvändigt utifrån processekonomiska skäl. Hanteringen av bötes-

brott hos åklagare och i domstolar utgör en masshantering. Det finns inte utrymme för att lägga ned alltför mycket tid på att utröna de omständigheter som kan läggas till grund för beräkningen av dagsbotsbeloppet.

I merparten av fall torde det vara korrekta uppgifter om den misstänktes eller tilltalades inkomsters som läggs till grund för bedömningen. I många fall torde det dock vara felaktiga uppgifter som läggs till grund för bedömningen. Åklagarmyndighetens granskning av strafförelägganden (se ovan) talar för att uppgifterna inte alltid är korrekta.

Statistiken över hur dagsbotsbeloppen bestäms (se ovan avsnitt 16.2.3.2) visar att dagsbotsbeloppet i två tredjedelar av fallen bestäms till minimibeloppet 50 kronor. Det förutsätter en årsinkomst på som mest 100 000 kronor för den utan försörjningsplikt och en årsinkomst på som mest 150 000 kronor för den som är försörjningspliktig mot två barn. I 23 procent av fallen bestämdes dagsboten till över 50 kronor men som mest 200 kronor. För den som har 250 000 kronor (vilket utgör ungefär medelinkomsten i Sverige) ska dagsboten bestämmas till 200 kronor.

Visserligen är knappast inkomstförhållandena i den andel av befolkningen som döms till böter desamma som för befolkningen i dess helhet. Bland annat är underåriga lagöverträdare, som kan antas ha en lägre inkomst än genomsnittet, överrepresenterade. Oavsett detta talar den statistiska fördelningen med styrka för att det i en stor andel av fallen inte är de reella inkomstförhållandena som legat till grund för bestämningen av dagsbotsbeloppet. Rimligen måste en förklaring till att de lägsta dagsbotsbeloppen dominerar så påtagligt vara, att minimibeloppet används i många fall pga. bristande underlag och felaktiga uppgifter från den tilltalade.

Det framstår enligt vår mening inte som en godtagbar ordning att den enskildes uppgifter om sina inkomster utan någon närmare prövning läggs till grund för beräkningen av dagsbotsbeloppet. Den som lämnar felaktiga uppgifter riskerar inte någonting men kan få ett väsentligt lägre bötesbelopp att betala än om han eller hon hållit sig till sanningen. Trovärdigheten för bötesstraffet och för brottmålsprocessen i dess helhet riskerar att skadas om det lönar sig att lämna medvetet felaktiga uppgifter. Om den misstänktes eller tilltalades uppgifter godtas utan närmare granskning trots att felaktiga uppgifter leder till ett ekonomiskt gynnsammare resultat för honom

eller henne, kan det framstå som om rättsväsendet är väl godtroget. Detta kan i sin tur leda till en minskad tilltro hos allmänheten.

Det bör inte införas någon presumtionsregel kopplad till taxerad inkomst

Den misstänktes eller tilltalades inkomstförhållanden är i normalfallet den viktigaste uppgiften vid bestämmande av dagsbotsbeloppet. I många fall finns det inga andra faktorer att ta hänsyn till. Även i de fall försörjningsskyldighet, skulder eller förmögenhetsförhållanden ska beaktas är inkomstförhållandena normalt sett viktigare för det slutliga utfallet.

Behovet av en summarisk prövning av frågan om hur dagsbotsbeloppet ska bestämmas innebär – om inte den tilltalades uppgifter bör godtas utan någon närmare prövning – att det kan övervägas ett förenklat förfarande för att räkna ut dagsbotsbeloppet. Den taxerade inkomsten utgör den säkraste och mest lättåtkomliga uppgiften om den tilltalades inkomstförhållanden. Vad som ligger nära till hands att överväga är då att ge den tilltalades taxerade årsinkomst någon form av presumtionsverkan vid bestämmande av dagsbotsbelopp. Vi har sålunda övervägt om det bör införas en regel med innebörd att den tilltalades inkomst vid fastställande av dagsbotsbeloppet ska anses uppgå till senast taxerad årsinkomst om inte annat visas eller annat framgår.

Det skulle enligt vår mening finnas fördelar med en sådan regel. Den skulle vara tydlig och utgå från verkliga förhållanden utan att det förutsattes någon omfattande utredning från åklagares eller domstolars sida. Domstolen skulle inte behöva ta på sig en utredande och ibland ifrågasättande roll gentemot den tilltalades uppgifter – någon som kan vara problematiskt under en pågående huvudförhandling.

En sådan regel skulle innebära en större likabehandling och inte – som i dag – möjliggöra för den mer förslagne att lämna felaktiga uppgifter och därigenom komma bättre ut än den som lämnar sanningsenliga uppgifter.

En presumtionsregel skulle förutsätta att det vid tidpunkten för beslutet om strafföreläggande eller prövningen i domstol finns tillgängligt uppgift om senast taxerad inkomst för den misstänkte eller tilltalade. I de flesta fall torde det under förundersökningen göras en kontroll av taxerad inkomst, vilken förs in i en särskild

kolumn i förundersökningsprotokollet. För att säkerställa att så alltid sker, skulle det kunna anges tydligare i 4 § tredje stycket förundersökningskungörelsen att den misstänktes senast taxerade inkomst ska inhämtas och dokumenteras när dennes inkomst- och förmögenhetsförhållanden utreds.

En presumtionsregel skulle då innebära att uppgiften om senast taxerad inkomst skulle läggas till grund för fastställande av dagsbotsbelopp om inte presumptionen bryts. För att regleringen ska uppfylla sitt syfte kan det inte vara tillräckligt för att bryta presumptionen att den misstänkte eller tilltalade uppger att han eller hon har en annan inkomst eller helt saknar inkomster. I stället bör det i så fall krävas att detta visas av den enskilde (eller möjligen av åklagaren). Detta bör kunna ske genom exempelvis uppvisande av intyg från arbetsgivare om aktuell lön och arbetstid eller genom intyg från Arbetsförmedlingen att den enskilde är anmäld som arbetsökande. För att ge den enskilde möjligheten att ta fram sådan bevisning skulle det kunna anges i förväg, till exempel i kallelsen till huvudförhandlingen, att senast taxerad inkomst kommer att läggas till grund för fastställande av eventuella dagsböter om inte annat visas av den enskilde. För att inte beviskravet ska bli för starkt skulle en presumtionsregel möjligen kunna tillämpas på så sätt att den tilltalade i tillräckligt omfattning ska göra sannolikt att han eller hon har en annan uppgift än den senaste taxerade, genom att lämna fullödiga och lättkontrollerade uppgifter om detta.

En ordning där senast taxerad inkomst ges en presumtionsverkan vad gäller årsinkomsten, skulle dock även vara förenad med nackdelar.

Allmänt sett får det anses vara principiellt tveksamt att införa en presumtionsregel inom straffrätten och lägga en åberops- och bevisbörda på den enskilde. Dagsbotssystemets syfte, att dagsboten ska vara utformad utifrån vad den enskilde kan avstå och vara lika ingripande för personer med olika ekonomiska ramar, förutsätter att beräkningen utgår från verkliga förhållanden. Att använda sig av en presumtionsregel i stället för att försöka utreda de verkliga förhållandena skulle stå i strid med detta.

Att dagsbotsbeloppet utgår från vad den misstänkte eller tilltalade kan avstå från förutsätter – vilket också påpekades när dagsbotssystemet infördes – att det är de ekonomiska förhållandena vid tidpunkten för strafföreläggandet eller domens meddelande som ska vara avgörande. Det anges även i RÅ:s riktlinjer att dagsboten ska bestämmas

utifrån beräknad årsinkomst vid tidpunkten när dagsboten ska bestämmas.

Uppgifter om taxerad inkomst gäller föregående års inkomst. Ett beslut finns tillgängligt i juni året efter inkomståret om den skattskyldige deklarerat elektroniskt eller via telefon eller SMS och annars i augusti eller september. Ett beslut finns först i december året efter inkomståret om den skattskyldige är företagare eller har bott utomlands. En ordning där taxerad inkomst ges en presumtionsverkan skulle därför strida mot den hittills gällande utgångspunkten, att dagsboten ska beräknas utifrån vid tidpunkten för lagföringen aktuella inkomstuppgifter. I stället skulle det uppstå en betydande eftersläpning.

I vissa fall kan det dessutom gå en inte obetydlig tid mellan förundersökningen och lagföringen. För att inte uppgifterna som läggs till grund för dagsbotsbeloppet ska vara alltför gamla skulle det därför uppstå behov av att åklagare eller domstol kompletterar uppgifterna i förundersökningen genom att inhämta det senaste beskattningsbeslutet.

Senast taxerad inkomst skulle inte kunna läggas till grund för beräkningen i alla situationer. Även om det säkerställs att uppgifter om Skatteverkets beskattningsbeslut alltid kontrolleras under förundersökningen, finns det personer som inte blir föremål för beskattning. En sådan reglering måste i så fall kompletteras med andra regler för dessa personer. Den möjlighet som finns i dag att bestämma dagsbotsbeloppet utifrån levnadsstandarden för den som har ringa eller ingen taxerad inkomst men ändå höga levnads-kostnader skulle behöva vara kvar, exempelvis för personer som undandragit sig beskattning.

Även om det således finns fördelar med ett system med en presumtionsverkan för senast taxerad inkomst gör vi bedömningen att nackdelarna överväger och att därför något sådant förslag inte bör läggas fram.

Ett genomförande av Månadsuppgiftsutredningens förslag skulle bidra till ett trovärdigare system

Ovan redovisas förslagen i Månadsuppgiftsutredningens betänkande (SOU 2011:40). Om Åklagarmyndigheten skulle få tillgång till månadsuppgifter på det sätt utredningen föreslår, skulle aktuella och tillförlitliga uppgifter om den misstänktes eller tilltalades inkomst-

förhållanden i betydligt större utsträckning än i dag finnas tillgängliga vid fastställande av dagsbotsbelopp. Detta gäller både vid utfärdande av strafföreläggande och vid en domstolsprövning. I det senare fallet skulle åklagaren kunna införa aktuella uppgifter om månadsinkomsten i processen.

Åklagarmyndigheten har i sitt remissvar över Månadsuppgiftsutredningens betänkande framfört att även domstolarna borde få tillgång till månadsuppgifter.⁶¹ Bl.a. Riksdagens ombudsmän har framför att utredningen mer självständigt borde ha undersökt möjligheten att ge de allmänna domstolarna tillgång till månadsuppgifter.⁶²

En presumptionsregel på det sätt som diskuteras ovan skulle vara mer förenlig med dagsbotsbeloppets syfte, om det är aktuella månadsuppgifter som presumeras utgöra den tilltalades inkomst och inte ett till två år gamla uppgifter om taxerad årsinkomst. Utfallet av en sådan presumptionsregel torde i de allra flesta fall återspegla de verkliga förhållandena.

Även utan en formell presumptionsregel skulle aktuella månadsuppgifter kunna tillmätas betydande bevisvärde och kunna läggas till grund för fastställande av dagsbotsbelopp. Ett genomförande av förslaget skulle enligt vår mening i betydande omfattning förbättra möjligheterna att lägga korrekta inkomstuppgifter till grund för dagsbotsberäkningen. Vi instämmer i vad som framförts från flera remissinstanser, att det bör övervägas att även ge de allmänna domstolarna tillgång till månadsuppgifter om förslaget genomförs.

Månadsuppgiftsutredningens betänkande bereds för närvarande i Finansdepartementet.

Behandlingen av frågan i doktrin och praxis

I brottmål har åklagaren bevisbördan för sitt gärningspåstående. Det uttrycks ofta på så sätt att den tilltalades skuld ska vara ställd utom rimligt tvivel. Om den tilltalade nekar till brottet och lämnar en berättelse som inte är förenlig med gärningspåståendet följer det av åklagarens bevisbördan att dessa uppgifter måste motbevisas om de inte är så osannolika att de ändå kan lämnas utan avseende.

Applicerat på frågan om dagsbotsbeloppet innebär det synsätt som gäller vid prövningen av skuldfrågan att den tilltalades upp-

⁶¹ Remissvar 2011-10-28 (Dnr ÅM_A 2011/0951).

⁶² Remissammanställning (Dnr Fi2011/2588).

gifter om sin aktuella årsinkomst ska godtas om inte åklagaren kan visa att inkomsten uppgår till något annat belopp. Att den tilltalades uppgifter i dag regelmässigt godtas och läggs till grund för bedömningen, kan måhända bero på att ett sådant synsätt tillämpas.

I de fall det saknas andra uppgifter än den tilltalades egna om inkomstförhållanden, har givetvis domstolen inte annat att utgå från än dessa uppgifter. Om andra uppgifter finns gällande den tilltalades inkomstförhållanden, är det dock inte självklart att den tilltalades uppgifter om sina inkomstförhållanden ska behöva motbevisas på samma sätt som uppgifter som lämnas i skuldfrågan för att det ska vara möjligt att frångå dem vid fastställande av dagsbetsbeloppet. Det finns med andra ord inte någon självklar bevisbörderegler vid frågor gällande påföljdsbestämningen.

Av betydelse i sammanhanget är att rätten har en betydande utredningsskyldighet beträffande påföljdsfrågor. Beviskraven är därvid andra än de som gäller beträffande ansvarsfrågan, inte minst till följd av att rätten måste kunna välja en adekvat påföljd om åtalet är styrkt.⁶³ Domstolens prövning av påföljdsfrågan är av annan karaktär och präglas av en officialprövning.

Omständigheter som har en direkt inverkan vid påföljdsbestämningen är att betrakta som rättsfakta eftersom de utlöser en rättsföljd. Det betyder att det kan bli aktuellt att tillämpa bevisbörderegler på dem. Att domstolen ska beakta de förhållanden som har betydelse för påföljdsvalet ex officio innebär inte att det saknas behov av regler som anvisar domstolen hur man ska förfara om det råder oklarhet kring en omständighet av relevans för påföljdsvalet.⁶⁴

Beträffande frågan om den tilltalade begått en gärning under påverkan av allvarlig psykisk störning och lider av en sådan har HD uttalat att det, eftersom det rör sig om påföljdsbestämning och inte prövning av skuldfrågan, inte gäller något sådant beviskrav som uppställs beträffande skuldfrågan (NJA 2004 s. 702). HD uttalar i det sammanhanget att det inte kan anses lämpligt eller ens möjligt att tillämpa någon princip som innebär en presumtion till förmån för den tilltalade eller för den mildare utgången, bl.a. eftersom det i det enskilda fallet ofta inte går att avgöra vad som är förmånligast för den tilltalade i påföljdsvalet. Vad gäller frågan om den tilltalad lider av en allvarlig psykisk störning ska enligt rättsfallet i stället en överviktsprincip tillämpas.

⁶³ Rättegångsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 35 kap. 1 § RB.

⁶⁴ Nordh, Praktisk process VII, Bevisrätt B:bevisbörda och beviskrav, 2011, s. 65.

I doktrinen har det – utan att det specifikt gäller frågan om förutsättningarna för rättspsykiatrisk vård – uttalats att det är tänkbart att påföljdsvalet grundas på vad som är övervägande sannolikt och att prövningen inriktas på en helhetsbedömning. Rätten ska sålunda inte söka fastställa en mängd olika enskilda förhållanden med beaktande av ett slags bevisbörderegler och härefter bestämma påföljden.⁶⁵ Vidare har det i doktrinen anförts att förhållanden som är av betydelse för påföljdsvalet inte omfattas av principen att åklagaren ska bevisa alla ansvarsgrundande moment och att det får avgöras från fall till fall vilka beviskrav som bör gälla.⁶⁶ I tveksamma fall kan det – enligt en ståndpunkt i doktrinen – finnas skäl att välja en påföljd som drabbar den tilltalade mindre hårt.⁶⁷

Det har på andra håll i doktrinen anförts att åklagaren har bevisbördan såväl för att det föreligger omständigheter som inverkar försvårande vid rubricering och påföljdsval som för att det saknas omständigheter som leder till en mildare syn på brottets allvar av betydelse för rubricering och påföljd.⁶⁸ Enligt denna ståndpunkt bör åklagarens beviskrav sättas lägre vad gäller frånvaron av för mildrande omständigheter och formuleras på samma sätt som för ansvarsfrihetsgrunder. Det framhålls av samma författare att principen bör gälla även för omständigheter som endast har betydelse för rubricering eller påföljdsbestämning. T.ex. om den tilltalade påstår att han eller hon vid fällande dom riskerar avsked från anställning, får det anses vila på åklagaren att motbevisa riktigheten i påståendet. Denna börda gäller dock endast sådana invändningar och påståenden som är tillräckligt precisa och konkreta för att kunna kontrolleras. Om utfallet av en prövning inte kan sägas vara objektivt sett mer eller mindre förmånligt för den tilltalade saknas dock det viktigaste motivet för att upprätthålla en stark beviskyldighet för åklagaren.⁶⁹

Enligt en mening som framförts i doktrinen är det olyckligt att generellt tala om bevisbörda, eftersom rätten har utredningsansvaret och ingen av parterna ska stå risken att bristande uppfyllande därav medför total rättsförlust.⁷⁰ I stället för den verkan som följer av bristande uppfyllande av bevisbördan leder enligt denna författare brister i denna del (ofta till följd av utredningssvårigheter) till att rätten tillämpar principen *in dubio mitius* (det för den tilltalade

⁶⁵ Heuman, Festskrift till Lars Welamson, 1988, s. 253.

⁶⁶ Ekelöf m.fl., Rättgång, fjärde häftet, 7 uppl., 2009, s. 159.

⁶⁷ Rättegångsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 35 kap. 1 § RB.

⁶⁸ Nordh, Praktisk process VII, Bevisrätt B:bevisbörda och beviskrav, 2011, 66 ff

⁶⁹ A.a, 67

⁷⁰ Diesen, Bevisprövning i brottmål, 1993, s. 96 f

minst betungande alternativet väljs). Detsamma gäller då valet står mellan två påföljder och den ena är mer ingripande. Bara gällande försvårande omständigheter (sådana som är påföljdsdirigerande) kan det enligt denna ståndpunkt bli fråga om att laborera med ett beviskrav. I övrigt, dvs. när det är fråga om att sätta brottet i sitt samhälleliga sammanhang (straffvärdhet, individual- och allmänprevention) ankommer det på rätten att tillämpa principen *in dubio mitius*.

Dagsbotsbeloppet bör fastställas genom en samlad bedömning av de uppgifter som finns tillgängliga och inte enligt de bevisregler som gäller vid prövning av skuldfrågan

Om rätten frångår den tilltalades uppgift om att han eller hon har låg eller ingen inkomst och lägger en högre inkomst till grund för dagsbotsberäkningen, blir det otvivelaktigt en svårare och mer ingripande påföljd genom att det döms ut ett högre dagsbotsbelopp. En bevisbörderegeln där all osäkerhet gällande årsinkomsten föranleder det minst ingripande alternativet för den tilltalade, lägger en stor utredningsskyldighet på åklagaren. Detta gäller även om det finns uppgifter gällande taxerad inkomst eller uppgifter från den tilltalade under förundersökningen som talar för att denne har en högre inkomst än han eller hon påstår vid tidpunkten för lagföringen. För att fullt ut motbevisa ett påstående om att lönen har sänkts eller att den tilltalade nyligen slutat sin anställning, förutsätts det en relativt grundlig utredning av de aktuella förhållandena. Det skulle i princip gälla även om domstolen har tillgång till en aktuell månadsuppgift på det sätt Månadsuppgiftsutredningen föreslagit.

Enligt vår mening kan det ifrågasättas om det är rimligt att lägga ett sådant beviskrav på åklagaren när den tilltalade inte presterar mer än obestyrkta uppgifter. Det torde vara orealistiskt att sådana kontroller görs vid all bötesbrottslighet och det förefaller heller inte processekonomiskt försvarbart.

Bestämmande av dagsbotsbeloppet bör i stället – i likhet med andra frågor om påföljden – grunda sig på en officialprövning från domstolens sida. Har den tilltalades skuld blivit bevisad måste en påföljd bestämmas och detta får då grunda sig på vad som är känt om relevanta omständigheter. Det framstår då som mer rimligt att det görs en samlad bedömning av den tilltalades inkomst, varvid

rimligheten och sannolikheten i hans eller hennes uppgifter under huvudförhandlingen (eller vid tidpunkten för utfärdande av strafföreläggande) prövas mot uppgifter om taxerad inkomst, vad som tidigare uppgetts under förundersökningen, vad som kan framgå av Kriminalvårdens personutredning och av vad som måhända i övrigt kan ha framgått i målet. Om Månadsuppgiftsutredningens förslag genomförs kan den tilltalades uppgifter på motsvarande sätt prövas mot den av arbetsgivare redovisade månadsuppgiften – uppenbarligen en mer användbar och tillförlitlig uppgift än senast taxerad årsinkomst.

Det synsätt som kommer till uttryck i RÅ:s nya riktlinjer vad gäller hur den misstänktes uppgifter om sin årsinkomst ska hanteras framstår som rimlig; att trovärdigheten ska vägas i förhållande till övrig utredning och att uppgifterna ska prövas mot senast taxerad inkomst och övriga tillgängliga uppgifter. Enligt vår mening är ett liknande synsätt rimligt även i domstol, när det råder osäkerhet om den tilltalades inkomst. Vad den tilltalade uppger som sin årsinkomst bör inte godtas endast på den grunden att uppgifterna inte kan lämnas utan avseende och heller inte är motbevisade. I stället bör det göras en samlad bedömning där den tilltalades uppgifter värderas mot vad som framgår av övrigt i utredning.

Vi har övervägt att föreslå att det ska anges i 25 kap. 2 § BrB, att den tilltalades senaste taxerade inkomst eller andra uppgifter från Skatteverket alltid ska beaktas vid fastställande av dagsbotsbelopp. Vi bedömer dock att en sådan reglering skulle få en oklar verkan. Det är heller knappast möjligt att föreskriva att uppgifter om taxerad inkomst alltid ska finnas tillgängliga. Det viktiga är enligt vår mening att uppgifter om taxerad inkomst så långt möjligt är tillgängliga. Därtill bör frågan om den tilltalades inkomster överhuvudtaget ges en större uppmärksamhet genom att endast mer substantiella uppgifter från honom eller henne godtas och att sådana uppgifter får vägas mot vad som i övrigt framkommer i målet. Det är något som knappast kan regleras i lagtexten. I stället kan en sådan utveckling komma till stånd genom att frågan om inkomstuppgifter och ett fullgott underlag ges en större uppmärksamhet i processen.

16.4 Verkställigheten av böter och reaktionen vid utebliven betalning

16.4.1 Förfarandet vid uppbörd och indrivning av böter

16.4.1.1 Inledning

Verkställighet av böter regleras i bötesverkställighetslagen (1979:189) (BvL) och bötesverkställighetsförordningen (1979:197) (BvF). Regleringen gäller böter som beslutas genom dom, strafföreläggande och ordningsbot. Av 1 § BvL följer att bestämmelserna även gäller vite.

Bötesstraff verkställs i första hand frivilligt genom uppbörd och i andra hand tvångsmässigt genom indrivning. Böter kan även betalas i förskott. Uppbörd av böter sker så snart dom, strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot har meddelats. Någon skyldighet att betala finns dock inte förrän domen har vunnit laga kraft eller föreläggandet har godkänts. Om någon frivillig betalning då inte sker, verkställs betalning tvångsvis genom indrivning.

Böter som inte har kunnat drivas in ska förvandlas till fängelse, om det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt.

16.4.1.2 Närmare om förtida betalning

I 26 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om kvarstad och förvar i brottmål.

Om någon är skäligen misstänkt för brott och det skäligen kan befaras att han eller hon genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på annat sätt kommer att undandra sig att betala bl.a. böter som kan antas komma att utdömas pga. brottet, får förordnas om kvarstad på så mycket av hans eller hennes egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning.

Tidigare var det inte ovanligt att förvar och kvarstad användes för att säkra verkställighet av bötesstraff vid brott som begåtts av utlänningar under tillfälligt vistelse här i landet. Det utvidgade internationella samarbetet i fråga om lagföring och verkställighet av

påföljder har dock lett till att behovet av sådana säkringsåtgärder har minskat.⁷¹

Ett annat förfarande som syftar till att säkra betalning av böter på frivillig väg, och som torde användas i större utsträckning, är deposition av böter. Deposition är en form av förskottsbetalning. Enligt 2 § andra stycket BvL får den misstänkte, trots att dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot inte har meddelats, betala förskott på böter som kan komma att åläggas honom eller henne. Förfarandet med deposition av böter används framför allt vid enklare brott där böterna åläggs genom ordningsbot eller strafföreläggande och där gärningsmannen är en utlänning som vistas tillfälligt i Sverige.

16.4.1.3 Närmare om uppbördsförfarandet

De närmare förutsättningarna för uppbörd regleras i 3 § BvF. Verkställighet av böter på grund av föreläggande eller på grund av dom eller slutligt beslut som meddelats av allmän domstol, ska i första hand ske genom uppbörd. Rikspolisstyrelsen (RPS) är central uppbördsmyndighet.

När en domstol dömer ut ett belopp som kan bli föremål för uppbörd enligt 3 § BvF, ska domstolen samtidigt upplysa den bötfälde om möjligheten till frivillig betalning.

Uppbörd sker alltså som huvudregel genom att den bötfälde frivilligt erlägger betalning till RPS. I samband med utfärdande av strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot eller expediering av en dom erhåller den betalningsskyldige ett inbetalningskort, där det framgår vilket sammanlagt belopp som ska betalas och att betalning ska ske till ett visst plusgirokonto. Någon möjlighet att dela upp betalningen i delposter finns inte. Inbetalningskortet skickas ut av RPS efter att polismyndigheten, åklagarmyndigheten eller domstolen har lämnat information om att det har utfärdats ett föreläggande på ordningsbot eller ett strafföreläggande eller att det har meddelats en dom. När det gäller föreläggande av ordningsbot är emellertid det vanligaste att den myndighet som beslutar om föreläggandet, dvs. Polisen, Tullen eller Kustbevakningen, lämnar ut inbetalningskortet direkt på plats när föreläggandet utfärdas. Alternativt kan

⁷¹ Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas, 2 uppl., 2009, s. 357.

inbetalningskortet skickas ut tillsammans med föreläggandet i de fall den förelagde inte är närvarande när böterna utfärdas.

Även om böterna blir föremål för uppbördsförfarandet omedelbart när dom eller föreläggande meddelas, finns det ingen reell skyldighet för den bötfällda att erlägga beloppet innan det finns en lagakraftvunnen dom eller ett lagakraftvunnet beslut. Föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande vinner laga kraft genom den misstänktes godkännande. I vissa fall godkänns ordningsbotsföreläggande och strafföreläggandet genom att betalning sker, dvs. utan något skriftligt godkännande. I andra fall förutsätts ett skriftligt godkännande, som då innebär en betalningsskyldighet. En dom vinner laga kraft när tiden för överklagande har gått ut.

RPS anger på sin hemsida, www.polisen.se, att ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller godkänt strafföreläggande ska betalas inom 30 dagar. Vidare anges att betalning av böter som beslutas genom dom ska ske inom 30 dagar från den dag domen vann laga kraft. Om betalning inte sker utställer RPS en betalningspåminnelse. Beloppet ska betalas inom 14 dagar efter påminnelsen. Ingen påminnelseavgift tas ut. Det upplyses på hemsidan att RPS inte får bevilja någon avbetalningsplan. Efter det att fjortondagarsperioden gått ut kan böterna komma att överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

16.4.1.4 Överlämnande till indrivning

RPS har ingen diskretionär möjlighet att avgöra om obetalda böter ska överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Av 6 § BvF följer nämligen att RPS ska begära indrivning av

1. obetalda böter som ålagts genom allmän domstols lagakraftvunna dom eller slutliga beslut eller genom godkänt föreläggande och som varit föremål för uppbörd, och
2. böter som ålagts genom allmän domstols lagakraftvunna dom eller slutliga beslut och som undantagits från uppbörd enligt 3 §.

Bestämmelser om begäran om indrivning m.m. finns i 4–9 §§ indrivningsförordningen (1993:1229) (IndF). Av dessa bestämmelser framgår att indrivning av böter (och merparten andra statliga fordringar) ska begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

RPS:s rutiner innebär att den som godkänt ett strafföreläggande eller en ordningsbot får minst 44 dagar (30 dagars betalningstid samt 14 dagars påminnelsetid) på sig – räknat från datum för godkännandet – att betala genom uppörd, innan ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Den som dömts till böter i domstol får minst 44 dagar på sig från det att domen vunnit laga kraft. En dom vinner laga kraft tre veckor efter meddelandet i tingsrätt och efter fyra veckor i hovrätten. Högsta domstolens domar vinner laga kraft samtidigt som de meddelas.

Av uppgifter som utredningen inhämtat från RPS framgår att den bötfällde i realiteten har fler dagar än så att betala innan ärendet lämnas över till indrivning. Av olika anledningar tillkommer flera dagar, t.ex. för inväntande av betalningskärningar, rutiner vid restföring och liknande.

Den reella tiden innan ärendet lämnas över till indrivning avgörs av följande faktorer. Betalningsfristen börjar löpa vid tidpunkten för godkännande eller laga kraft och betalningsfristen är då 30 dagar. Betalningspåminnelsen skickas ut 2–10 dagar efter det att fristen löpt ut. Betalningstiden som anges i påminnelsen är 14 dagar. När påminnelsetiden har löpt ut ska ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten. Detta sker dock bara en gång i månaden. Detta innebär i praktiken att tiden för betalning i vissa fall kan bli betydligt längre än 44 dagar, beroende på hur förfallodagen förhåller sig till datumet för överlämnande till Kronofogdemyndigheten. Har datumet för överlämnande nyss passerats när betalningsfristen efter påminnelsen löper ut, tar det ytterligare en månad innan ärendet lämnas över för indrivning. Det sagda innebär att den faktiska tiden för att betala bötesbeloppet innan ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten pendlar mellan som kortast 46 dagar och som längst cirka 80 dagar.

Om ingen betalning sker trots att påminnelse skickats ut, överlämnas sålunda ärendet till Kronofogdemyndigheten. Genom att ärendet överlämnas för indrivning får den bötfällde en s.k. betalningsanmärkning. Betalningsanmärkningen innebär att de företag som bedriver kreditupplysningsverksamhet med stöd av kreditupplysningslagen (1973:1173) får tillgång till uppgifter från Kronofogdemyndigheten utan hinder av sekretess enligt 34 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Endast i de fall betalning därefter sker innan något beslut har fattats i ärendet – exempelvis beslut om utmätning – inträder sekretess varvid betalningsanmärkningen försvinner. Om det ansöks om verkställighet av någon

annan förpliktelse beträffande den bötfälde inom två år, eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år, försvinner dock inte betalningsanmärkningen, även om betalning av bötesfordran sker innan något beslut. Betalningsanmärkningen ska enligt kreditupplysningslagen gallras först efter tre år.

16.4.1.5 Indrivningsförfarandet hos Kronofogdemyndigheten

Ärendet initieras hos Kronofogdemyndigheten när det inkommer en begäran om indrivning från RPS.

Vid verkställigheten av dom gällande böter, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot är utsökningsbalkens (UB) bestämmelser tillämpliga. Dom eller beslut varigenom någon dömts att betala böter får enligt 3 kap. 22 § UB inte verkställas förrän domen eller beslutet har vunnit laga kraft.

Kronofogdemyndigheten har sedan lång tid tillbaka huvudansvaret för borgenärsuppgifterna i allmänna mål vid handläggningen enligt UB och enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen). Genom lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, har de borgenärsuppgifter som är av s.k. offensiv natur, såsom antagande av ackord och ansökande om konkurs, förts över till Skatteverket. Kronofogdemyndigheten har kvar uppgifterna att vara borgenärsföreträdare i utsökningsmål såsom tidigare och att besluta om uppskov och om avbrytande av indrivning samt avräkning.

Om någon betalning inte inflyter efter det att den bötfälde tillställts en uppmaning att betala inom 14 dagar, fortsätter ärendet genom att kronoinspektören utför en *tillgångsundersökning* enligt 4 kap. 9 § UB. Kronofogdemyndigheten ska utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden samt undersöka om gäldenären har utmätningsbar egendom. Gällande bötesskulder och andra allmänna mål ska Kronofogdemyndigheten därför göra en *gäldenärsutredning* om gäldenärens ekonomiska förhållanden som behövs för att bedöma en fråga om uppskov eller avbrytande av indrivning (6 § indrivningslagen).

Enligt 7–9 §§ indrivningslagen får Kronofogdemyndigheten bevilja uppskov med betalning av bl.a. böter. Uppskov får beviljas

1. om det kan antas vara till fördel för det allmänna,
2. om det är påkallat med hänsyn till gäldenärens personliga förhållanden, eller
3. i avvaktan på att fråga om anstånd med betalning prövats av behörig myndighet.

Uppskov får endast beviljas om Skatteverket inte har något att invända mot det eller om verkets inställning uppenbarligen saknar betydelse. Uppskov får förenas med villkoret att gäldenären betalar sin skuld i poster genom en avbetalningsplan.

Utgångspunkten för regleringen av förutsättningar för uppskov och villkor för uppskov bör enligt förarbetena vara att uppskov ska antas vara till fördel för det allmänna.⁷² I förarbetena anförs att det finns vissa situationer där uppskov kan vara påkallat, även om det i princip är det allmännas fiskala intresse som ska vara vägledande. Beträffande uppskov med hänsyn till personliga förhållanden anförs att det i första hand bör vara fråga om korta uppskov. I ömmande fall bör dock även längre uppskov kunna medges. De svårigheter som gör att gäldenären inte kan betala måste emellertid vara av övergående natur.⁷³ Ett uppskov bör enligt förarbetena ses som ett undantag från huvudregeln att betalning ska ske på utsatt tid. Undantaget framstår emellertid som mindre genomgripande om gäldenären betalar av skulden enligt en överenskommen avbetalningsplan.

Uppskovsutredningen avslutas med att Kronofogdemyndigheten gör en prognos, dvs. en bedömning av gäldenärens betalningsförmåga i framtiden.

Huruvida det finns utmätningsbar egendom för bötesbeloppet avgörs av UB:s regelverk, bl.a. de s.k. beneficiereglerna i 5 kap. Bl.a. görs i 1 § undantag för pengar och banktillgodohavanden, i den mån annat inte är föreskrivet och tillgången skäligen fordras för underhåll åt gäldenären till dess inkomst som täcker behovet är att vänta, dock ej utan synnerliga skäl för längre tid än en månad.

Under indrivningen gäller – enligt vad som föreskrivs i 2 § indrivningslagen – bestämmelserna i 7 kap. 14 § UB om *företrädesrätt vid utmätning* av lön för bl.a. böter, viten och avgift enligt lagen

⁷² Prop. 1992/93:198 s. 70.

⁷³ A. prop. s. 70.

(1994:419) om brottsofferfond. Bestämmelsen i 7 kap. 14 § UB innebär att sådan fordran har företräde framför andra fordringar vid utmätning av lön, dock att detta gäller i nämnd ordning *efter* dels underhållsbidrag, dels konkursbos fordran på gäldenärens lön.

Kronofogdemyndigheten får enligt 18 § indrivningslagen avbryta indrivningen tills vidare om ytterligare indrivningsåtgärder framstår som utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och indrivning inte heller krävs från allmän synpunkt. Indrivningen ska återupptas, om det visar sig att betalning kan fås utan större kostnader än vad som är skäligt.

I 12–13 §§ BvL finns särskilda bestämmelser om indrivningshinder som bara gäller böter. Skulle indrivning av böter vara till synnerligt men för den bötfälde eller någon annan som är beroende av honom eller henne för sin försörjning, kan Kronofogdemyndigheten förordna att vidare verkställighet inte får äga rum. Sådant förordnande får inte meddelas, om det är påkallat från allmän synpunkt att indrivningen fortgår. Åklagaren får överklaga ett förordnande om att indrivning inte ska ske. Kronofogdemyndighetens beslut att *inte* meddela sådant förordnande får inte överklagas. I samband med klagan över utmätning kan den bötfälde begära prövning av beslutet.

Av förarbetena framgår bl.a. att det är fråga om att ”lägga ned bötesverkställighet” när särskilda skäl av social natur föranleder det.⁷⁴

I 14 § samma lag finns ytterligare en bestämmelse om indrivningshinder. Har beslut om förvandlingsstraff för obetalda böter meddelats, får dessa böter inte drivas in. Intill dess förvandlingsstraffet har till fullo verkställts eller bortfallit får dock betalning av böterna tas emot, om betalningen avser hela det bötesbelopp som är obetalt.

Om det sker full betalning av böterna genom utmätningen är ärendet avslutat.

Om gäldenären enligt tillgångsundersökningen saknar utmätningsbara tillgångar till full betalning av böterna, upprättar kronoinspektören en utredningsrapport.

Sökanden ska också underrättas om vilka utredningsåtgärder som myndigheten avser att vidta senare under målets handläggning. I detta ligger bl.a. att Kronofogdemyndigheten gör en bedömning av om förutsättningarna för utmätning kommer att förändras. Exempelvis kan det göras bedömningen att en äldre persons ekonomiska förhållanden inte kommer att förändras, medan bedömningen

⁷⁴ Prop. 1978/79:40 s. 38.

kan bli annorlunda beträffande yngre och arbetsföra personer som tillfälligt står utanför arbetsmarknaden. Baserat på denna bedömning läggs det in en bevakningstid efter vilken ärendet återupptas för handläggning. Den maximala bevakningstiden är två år. Beträffande böter skickas utredningsrapporten till Skatteverket såsom företrädare för staten.

16.4.1.6 Aktualiserande av bötesförvandling

I samband med utredningsrapporten kan kronoinspektören göra bedömningen att det finns förutsättningar att förvandla böterna till fängelse enligt BvL. Bötesförvandling – som beslutas av domstol på talan av åklagare – förutsätter enligt 15 § BvL att det är uppenbart att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller att förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt.⁷⁵

I Kronofogdemyndighetens handbok om utmätning anges bl.a. följande gällande bötesförvandling:⁷⁶

Bötesförvandling är sällsynt i förhållande till antalet böter som inte betalas. Det beror delvis på att det är svårt att visa att förutsättningarna är uppfyllda för att böterna ska förvandlas. Uttrycket ”uppenbart” innebär att det ska finnas mycket övertygande argument. Om bötesförvandling begärs, bifalls yrkandet i en stor andel. – Vid en ansökan till tingsrätten om en förvandling ställs höga krav på att KFM:s utredning visar att allt gjorts för att driva in böterna. Att i redogörelsen till domstolen bara ange att gäldenären sökts ett flertal gånger är inte tillräckligt. Det är viktigt att dokumentera varje krav, varje telefonsamtal och varje tillfälle som gäldenären har sökts. KFM bör vidare redovisa vad KFM:s handläggare sagt och vad gäldenären har svarat. Särskilt viktigt är det att notera om gäldenären vägrar att betala av tredska.

Om den enskilde kronoinspektören gör bedömningen att bötesförvandling kan komma i fråga överlämnas ärendet till en kronofogde som beslutar om ärendet ska vidarebefordras till åklagare, dvs. om det enligt den beslutande kronofogden finns anledning anta att böterna ska förvandlas. Enligt 17 § BvF ska det skyndsamt ske en redogörelse till åklagare som är behörig att föra talan om böternas förvandling. Redogörelsen ska innehålla upplysningar om den bötfällde och hans eller hennes förmåga att betala böterna samt

⁷⁵ Se vidare om bötesförvandling i följande avsnitt.

⁷⁶ Handboken Utmätning, Uppdaterad version, oktober 2011, avsnitt 9.12., Kronofogdemyndigheten, 2011.

utdrag ur utsöknings- och indrivningsregistret. Redogörelsen upprättas enligt formulär som fastställs av Kronofogdemyndigheten efter samråd med Åklagarmyndigheten.

16.4.1.7 Fortsatt handläggning om bötesförvandling inte aktualiseras

Om det inte sker någon redogörelse till åklagare gällande tänkbar bötesförvandling, handläggs bötesskulden även fortsättningsvis enligt UB:s regelverk.

Staten – genom Skatteverket – låter alltid ärende, om utmätning av böter (och andra statliga fordringar) ligga kvar för fortsatta åtgärder. Skatteverket kan även välja att söka bötesgäldenären i konkurs eller vidta andra offensiva borgenärsuppgifter, enligt vad som följer av lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.

Om det inte blir aktuellt med bötesförvandling och det heller inte blir aktuellt med ansökan om konkurs eller dylikt, fortsätter alltså Kronofogdemyndigheten att handlägga ärendet. Nya utmätningförsök vidtas. Enligt 35 kap. 7 § BrB bortfaller – dvs. preskriberas – ådömda böter när fem år har förflutit från det att domen vann laga kraft. Det är sålunda slutpunkten när inte några vidare exekutiva åtgärder kan vidtas.

16.4.2 Bötesförvandling enligt bötesverkställighetslagen

16.4.2.1 Den tidigare ordningen för bötesförvandling

Frågan om förvandling av böter till fängelse reglerades tidigare i lagen (1964:168) om förvandling av böter, enligt regler som ursprungligen infördes 1937. Den 1 juli 1983 upphävdes den lagen, samtidigt som nya regler om bötesförvandling infördes i bötesverkställighetslagen (1979:189) (BvL). Förståelsen av dagens lagstiftning förutsätter dock en återblick på den tidigare ordningen.

Enligt den tidigare lagen om förvandling av böter skulle i princip alla böter som inte blivit betalda på talan av åklagare förvandlas till fängelse. Vissa småböter skulle dock inte förvandlas, utom i fall då omständigheterna föranledde antagande att den bötfällda av tredska eller uppenbar vårdslöshet hade underlåtit att betala böterna eller att förvandling erfordrades för hans tillrättaförande. Några ytterligare

undantag gjordes också, bl.a. kopplat till fängelseförbudet vid sinnessjukdom.

För förvandling av böter gällde en särskild förvandlingsskala, som utgick från antalet obetalda dagsböter eller storleken på andelen obetalda penningböter. Förvandlingsstraffet kunde sättas till högst 90 dagar. Det fanns möjlighet för rätten att sätta förvandlingsstraffet lägre än vad som utföll enligt förvandlingsskalan, om det kunde antas att den bötfälde hade gjort vad han förmått för att betala böterna. Förelåg det synnerliga skäl kunde förvandlingsstraffet helt efterges.

När det hade beslutats om förvandlingsstraff fick rätten bevilja anstånd med verkställigheten, om omständigheterna inte för- anledde antagandet att den bötfälde av tredska eller uppenbar vårdslöshet hade underlåtit att betala böterna eller att straffets verkställighet erfordrades för hans tillrättaförande. Om anstånd beviljades gällde en prøvotid om två år räknat från dagen för beslutet. Anståndet kunde förverkas om den som hade fått anstånd begick brott före prøvotidens utgång eller om denne inom prøvotiden på nytt ålades förvandlingsstraff för böter. Om rätten inte beslutade om förverkande fick den förlänga prøvotiden till tre år.

Ålagt förvandlingsstraff bortföll om beslutet inte hade börjat verkställas inom tre år från det att det vann laga kraft.

Den då gällande ordningen innebar sålunda att böter som inte kunde drivas in i princip skulle förvandlas till fängelse. I realiteten var dock antalet personer som avtjänade förvandlingsstraff mycket litet även enligt dåvarande lagstiftning. Huvuddelen av förvandlingsstraffen förenades med anstånd med verkställigheten och kom aldrig att verkställas eftersom anståndet inte förverkades.

Enligt statistik för åren 1976–1980 meddelades beslut om förvandling *utan* anstånd endast i mellan cirka 10 och 20 procent av det totala antalet bötesförvandlingsmål.⁷⁷ Därutöver var antalet personer som togs in i kriminalvårdsanstalt väsentligt lägre än antalet ovillkorliga förvandlingsstraff. Det stora flertalet betalade sina böter innan verkställigheten och kunde därigenom undvika förvandlingsstraffet. Även för den som betalade efter verkställighetens början, kunde förvandlingsstraffet bortfalla eller nedsättas genom nåd. Under åren 1970–1979 intogs varje år som mest ett drygt hundratal personer för att avtjäna förvandlingsstraff. Under samma period

⁷⁷ Ds Ju 1981:24 s. 30 f.

ålades sammanlagt mellan 2 000 och 3 000 personer årligen förvandlingsstraff. Förvandlingsshotet var enligt gällande lagstiftningens intentioner främst avsett att tjäna som påtryckningsmedel för att få fram betalning.⁷⁸

16.4.2.2 Förslag som föregick 1983 års reform av bötesförvandlingsstraffet

Förvandlingsstraffkommitténs förslag

År 1969 tillkallades en sakkunnig för att utreda frågan om avskaffande av förvandlingsstraffet. Utredningen antog namnet Förvandlingsstraffkommittén. Utredaren skulle se över möjligheterna att slopa förvandlingsstraffet men samtidigt utreda möjligheterna att på annat sätt åstadkomma att bötesindrivningen skulle bli lika effektiv.

I betänkandet⁷⁹ utvecklade och diskuterade kommittén vilka fördelar och vilka nackdelar som kunde anses föreligga med förvandlingsstraffet. De viktigaste *fördelarna* var enligt kommittén följande:

1. Förvandlingsshotet ansågs ha en betalningsfrämjande effekt, främst beträffande det klientel som var oåtkomligt för utsökningsrättsliga åtgärder. Enligt utredningens beräkningar skedde betalning i cirka 6 000 fall per år på grund av att förvandlingsfrågan hade aktualiserats. Influtna medel från dessa betalningar översteg dock knappast kostnaden för förvandlingssystemet. Kommittén fann att hotet hade en betydelse när det aktualiseras i det enskilda fallet men att ett avskaffande av förvandlingssystemet inte på något nämnvärt sätt skulle påverka den allmänna benägenheten att betala bötesskulder.
2. Bland såväl sådana som saknade betalningsförmåga som sådana som saknade betalningsvilja och åtkomlig egendom kunde det uppkomma en grupp som uppfattade sig som bötesimmun. Förvandlingssystemet var enligt kommittén ägnat att motverka uppkomsten av en s.k. bötesimmun grupp.
3. Förvandlingsshotet kunde tänkas bidra till att höga bötesstraff, utdömda för sig eller i kombination med kriminalvård i frihet, i

⁷⁸ SOU 1975:55 s. 105.

⁷⁹ Bötesverkställighet (SOU 1975:55).

rättstillämpningen ansågs utgöra en tillräckligt effektiv påföljdsform som kunde betraktas som ett gångbart alternativ till de korta fängelsestraffen.

4. Förvandlingssystemet hade en icke ringa betydelse för vitesinstitutets effektivitet.
5. I de fall då anstånd meddelades i samband med förvandling torde förvandlingssystemet ha vissa individualpreventiva verkningar, eftersom ny brottslighet under prøvotiden kunde leda till anståndets förverkande.

Kommittén fann inte att förvandlingssystemet kunde antas vara av betydelse för den allmänna respekten för bötesstraffet – inbegripet den allmänna laglydnaden på bötesområdet. I det avseendet framhöll utredningen att andra faktorer än rädslan för själva straffet skulle kvarstå – exempelvis upptäcktsrisken och faran att man utsätts för den sociala omgivningens ogillande. Vidare anfördes att bötesstraffet hade vissa bieffekter som ändå innebar en tämligen kraftig samhällsreaktion; den tillrättavisning som låg i lagföring och dom och den belastning det innebar att bli underkastad indrivningsförsök under en inte obetydlig tid. Därtill anfördes att det redan förekom ett mycket stort antal bötesfall där subsidiärt straff inte stod till buds – utan att erfarenheterna visade att effektiviteten skulle vara sämre.

Kommittén tog även upp och diskuterade *nackdelar* med förvandlingssystemet.

1. Förvandlingssystemet medförde att frihetsberövande kunde följa på utpräglad bötesbrottslighet.
2. Förvandlingsstraffet framstod som en bestraffning av en betalningsförsummelse. Systemet hade i realiteten ett framträdande inslag av personalexekution (dvs. att framtvinga betalning av en tredskande gäldenär genom frihetsberövande).
3. Förvandlingsstraffet kunde leda till att andra än den bötfällda betalade böterna. I vissa fall var det fråga om ungdomar som saknade medel. Det förekom att socialhjälp utgavs till bötesbetalning eller – vilket är vanligare – att socialhjälp utgavs för att bötesbetalningen lett till att personen stod utan egna medel. Det skedde då en övervältring till samhällets organ.

4. Förvandlingsbesluten kom till stånd flera år efter det att brottet begicks.
5. Mot förvandlingsstraffet kunde riktas samma kritik som mot andra korta fängelsestraff.
6. De förvandlingsstraff som till slut kom att verkställas, drabbade i första hand ett socialt utpräglat svagt klientel, oftast i behov av samhällets stöd. Utredningen baserade detta på en klientundersökning den gjort beträffande s.k. bötesfångar.
7. Processen i förvandlingsmålen företedde ibland vissa olustiga inslag, inte minst för de bötfällda. Den bötfälldes ekonomiska hushållning måste ventileras i den processen.
8. Förvandlingsstraffet hade ett flertal handläggningsmässiga nackdelar och föranledde en mångfald olika arbetsmoment.
9. Det kunde ifrågasättas om det var socialpolitiskt motiverat att – med särskilt intensitet – driva in bötesfordringar från en typiskt sett utsatt grupp i samhället som levde på eller under existensminimum och som samhället i andra sammanhang stöttade.

Sammantaget gjorde kommittén bedömningen att de redovisade nackdelarna med förvandlingssystemet var så betydande att övervägande skäl talade för ett slopande av systemet.

Utan att lämna några författningsförslag gjorde kommittén överväganden rörande möjligheterna att på straffrättslig väg kompensera bortfallet av vissa kriminalpolitiska fördelar med förvandlingsstraffet. Kommittén diskuterade sju olika modeller för att uppnå en sådan kompensation. De tre första syftade till att åstadkomma viss möjlighet till påföljdsskärpning för personer som genom ideliga återfall visat sig oemottagliga för bötesstraff, dvs. en på ena eller andra sättet inringad bötesimmun grupp.

De tre sista modellerna gällde fall där skälen för bötesstraff obetydligt hade övervägt skälen för frihetsberövande. Ett första alternativ som kommittén tänkte sig var att domstolen skulle sätta ut en subsidiär fängelsepåföljd i domen som skulle falla ut för det fall bötesstraffet inte ledde till verkställighet inom viss tid. En annan metod skulle kunna vara att öppna möjlighet för åklagaren att väcka talan om påföljdsändring i de fall förutsättningarna för rättens påföljdsval hade brustit i och med att bötesstraffet inte hade visat sig verkställbart. En sista variant som kommittén diskuterade var att behålla förvandlingsstraffet för den grupp av lagöverträdare

för vilka domstolen hade övervägt ett kort frihetsstraff men stannat vid ett högt bötesstraff eller en frivårdspåföljd i kombination med ett bötesstraff. Utredningen lyfte fram att ingen av de vägar den här hade skissat på var invändningsfri.

Kommittén lade fram förslag till en ny bötesverkställighetslagstiftning. Förslagen – som sedermera kom att bli genomförda – kännetecknades av att böternas ställning i exekutiva och liknande sammanhang förbättrades i förhållande till andra fordringar. Enligt förslagen jämfördes böterna med skatter och därmed likställda offentlighetsrättsliga fordringar i fråga om införsel, konkurs, ackordsregler, utmätning och kvittning. Vidare föreslogs en förlängning av preskriptionstiden för bötesfordringar från tre till fem år. Slutligen föreslogs att det bötesuppborgningsystem som redan tidigare hade gällt för ordningsbots- och strafföreläggandesystemet och som möjliggjorde frivillig betalning utan medverkan av kronofogdemyndigheten även skulle gälla för böter.

Behandlingen av Förvandlingsstraffkommitténs betänkande

Förvandlingsstraffkommitténs betänkande behandlades i propositionen 1976/77:104. I propositionen föreslogs att förvandlingsstraffet för böter och viten skulle avskaffas. Departementschefen kunde dock inte utan vidare dela uppfattningen att uppkomsten av en s.k. bötesimmun grupp var ett pris man var tvungen att betala för att eliminera nackdelarna med förvandlingssystemet.⁸⁰ Betänkligheterna gällde inte den del av en sådan grupp vilken kommer att utgöras av människor som lever i utpräglat dåliga sociala och ekonomiska förhållanden. Det anfördes i propositionen att inte minst humanitära skäl talade för att man måste acceptera att dessa personer kan undgå verkställighet av bötesstraff. Departementschefen kunde dock inte utesluta att den bötesimmuna gruppen även kan komma att bestå av personer som genom olika manövrar gör sig svåråtkomliga för exekution, som t.ex. näringsidkare som låter anhöriga äga sina tillgångar och personer som byter arbetsplats så snart det kan bli aktuellt med införsel i lönen. Det förslag som lades fram i propositionen innebar att det skulle införas en regel i 25 kap. BrB om skärpt straffskala i vissa fall av brott för vilka inte svårare straff än böter var stadgat.

⁸⁰ Prop. 1976/77:104 s. 71.

Om den tilltalade inom tre år före det senaste bötesbrottet hade ålagts två eller flera bötesstraff som till betydande del inte verkställts, skulle det enligt förslaget kunna dömas till fängelse i högst tre månader om den uteblivna verkställigheten kunde antas ha berott på tredska eller grov vårdslöshet från den tilltalades sida samt ett nytt bötesstraff skulle framstå som uppenbart otillräckligt för att avhålla honom eller henne från vidare brottslighet eller av hänsyn till allmän laglydnad.

Departementschefen förutsatte en ordning där åklagaren – i de fall den nya regeln kunde bli tillämplig – skulle inhämta yttrande från kronofogdemyndigheten i syfte att utröna huruvida de böter som gärningsmannen tidigare hade ålagts hade blivit verkställda och om, där så inte var fallet, detta hade berott på tredska eller grov vårdslöshet från den betalningsskyldiges sida.

Propositionen 1976/77:104 kom aldrig att antas av riksdagen. Under sin behandling av propositionen utarbetade Justitieutskottet till en början en remiss till lagrådet som innehöll vissa från propositionen avvikande lagförslag.⁸¹ Utskottet hade inga invändningar mot de lagförslag som avsåg exekutionsrättsliga och närliggande områden. Man anslöt sig även till uppfattningen i propositionen att nackdelarna med det dåvarande förvandlingsstraffet övervägde fördelarna.

Utskottet önskade en bestämmelse som riktade sig mot personer som genom olika manövrar gör sig svåråtkomliga för exekution, men som inte träffade socialt utsatta personer som samhället stöder i andra sammanhang. Utskottet förordade en ordning som innebar att bötespåföljden under vissa förhållanden skulle kunna undanröjas och ersättas med ett fängelsestraff. Ett undanröjande skulle enligt förslaget kunna ske om ålagt bötesstraff inte verkställts och det kunde antas att den dömde efter brottet uppsåtligen genom att undanhålla eller avhända sig egendom eller på annat sätt förhindrat verkställighet.

Lagrådet fanns det dock inte välbetänkt – med hänsyn till såväl kriminalpolitiska som lagtekniska problem – att skrida till lagstiftning utan att dessförinnan ha skaffat sig ett bredare och säkrare beslutsunderlag. Med hänvisning till Lagrådets yttrande förordade Justitieutskottet en förnyad översyn av frågan och avstyrkte bifall av propositionen i dess helhet. Arbetet med att utforma regler om straffrättslig kompensation för bortfallet av förvandlingsstraffet

⁸¹ Ju 1977/78:25.

skulle enligt utskottet ta sikte på att skapa ett system som – utan att drabba socialt utslagna grupper – skulle rikta in sig på gäldenärer som genom olika manövrar gör sig svåråtkomliga för exekution. Riksdagens följde utskottets betänkande. Mot bakgrund härav tillsattes Viteskommittén.

I prop. 1978/79:40 lades fram förslag till en ny lag om bötesverkställighet, i anslutning till vad som tidigare hade föreslagits rörande förbättringar av böternas ställning i indrivningshänseende. Förslaget – som antogs av riksdagen – innebar att de bestämmelser i dåvarande lag (1964:168) om verkställighet av bötesstraff som reglerade betalning, uppbörd och indrivning av böter upphävdes. Nya föreskrifter i dessa frågor upptogs i den nu gällande bötesverkställighetslagen. De regler som gällde förvandling av böter fick däremot stå kvar i lagen om förvandling av böter i avvaktan på Viteskommitténs förslag.

Viteskommitténs förslag

År 1980 föreslog Viteskommittén att förvandlingsstraffet skulle avskaffas och övervägde hur detta avskaffande skulle kunna kompenseras straffrättsligt.⁸²

I enlighet med direktiven tog kommittén sikte på att förhindra en bötesimmun grupp bland dem som har betalningsförmåga men som på ett illojalt sätt undandrar sig verkställighet. Kommittén fann att reglerna om gäldenärsbrott i 11 kap. BrB (oredlighet mot borgenär, vårdslöshet mot borgenär och mannamån mot borgenär⁸³) i betydande utsträckning täckte de olika verkställighetshindrande åtgärder som hade omnämnts i justitieutskottets betänkande (se föregående avsnitt) och kommitténs direktiv. Det gällde bl.a. om en bötesgäldenär avhänder sig egendom av betydelse, gömmer tillgångar eller utbetalar till någon annan borgenär. För att även dispositioner som skett innan laga kraft inträtt skulle omfattas av straffansvar, föreslog utredningen att även dessa skulle omfattas av regleringen i 11 kap. BrB, förutsatt att de skett efter tidpunkten för domen eller beslutet. Ansvar skulle dock enligt förslaget inträda endast om bötesdomen sedermera vann laga kraft.

Viteskommitténs förslag avvisades av praktiskt taget alla remissinstanser. Kritiken gick främst ut på att de föreslagna lagändringarna

⁸² Kompensation för förvandlingsstraffet (SOU 1980:7).

⁸³ Numera är beteckningen *otillbörligt gynnande av borgenär*.

inte kunde anses utgöra tillräcklig kompensation för avskaffandet av förvandlingsstraffet. Bl.a. framhölls de utredningssvårigheter som föreligger vid galdenärsbrott och den resursåtgång som krävs vid utredningarna.

16.4.2.3 Bötesförvandling efter 1983 års reform

Dagens ordning för bötesförvandling

Mot bakgrund av den kritik som hade riktats mot Viteskommitténs förslag, kom dessa inte att genomföras. I stället utarbetades inom Justitiedepartementet departementspromemorian Förvandling av böter m.m. (Ds Ju 1981:24).

På grundval av de förslag som lämnades i departementspromemorian förändrades förvandlingsinstitutet till den ordning som är alltjämt gällande.⁸⁴ Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1983 upphävdes lagen (1964:168) om förvandling av böter. Samtidigt infördes de nuvarande reglerna i BvL.

Bestämmelser om förvandling av böter finns i 15–22 §§ BvL och 17–22 §§ bötesverkställighetsförordningen (BvF).

I 15 § BvL finns den centrala bestämmelsen om förutsättningarna för bötesförvandling. Böter som inte har kunnat drivas in, ska på talan av åklagare förvandlas till fängelse, om det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt. Om den bötfällda är skyldig att betala även andra böter när förvandling ska ske, ska också dessa böter förvandlas. Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader.

Det är – som beskrivs närmare i det föregående – Kronofogdemyndigheten som har att initiera ett ärende om bötesförvandling. Om indrivning av böter har avbrutits utan att böterna har blivit fullt betala och det enligt Kronofogdemyndighetens bedömning finns anledning att anta att böterna ska förvandlas, ska myndigheten skyndsamt sända en redogörelse för förhållandet till åklagare som är behörig att föra talan om böternas förvandling. Redogörelsen ska innehålla upplysningar om den bötfällda och hans eller hennes förmåga att betala böterna samt utdrag ur utsoknings- och indrivningsdatabasen.

⁸⁴ Prop. 1982/83:93.

Det åligger därefter enligt 19 § BvF åklagaren att skyndsamt ta ställning till frågan huruvida talan om böternas förvandling ska väckas. Vid förfarandet gäller vad som är föreskrivet om förundersökning i brottmål. Bestämmelserna om hämtning till förhör och om tvångsmedel är dock inte tillämpliga.

Mål om förvandling av böter tas enligt 16 § BvL upp av tingsrätten i den ort där den bötfälde finns eller av den tingsrätt som har handlagt det mål i vilket bötesstraffet eller, om det är fråga om flera sådana straff, något av dem har ådömts. Har bötesstraffet eller vid flera straff något av dem bestämts genom strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot, kan målet tas upp även av den tingsrätt hos vilken åtal skulle ha kunnat väckas.

Rättens avgörande sker, som framgår av 17 § BvL, genom beslut.

Av 17 § BvL framgår vidare att frågan om bötesförvandling kan återkomma efter avslag. Ett beslut varigenom rätten har lämnat en ansökan om förvandling utan bifall utgör inte hinder för att en sådan ansökan tas upp på nytt beträffande samma böter, om nya förhållanden ger anledning till det.

Förvandling får, enligt 22 § BvL, inte ske av böter som har ådömts för brott som enligt domen begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

Om den bötfälde betalar hela bötesbeloppet sedan förvandling av böterna har skett, bortfaller förvandlingsstraffet till den del det inte har verkställts.

Vad som föreskrivs i fängelselagen (2010:610) gäller även den som ålagts fängelse som förvandlingsstraff för böter. Möjligheterna att avtjäna ett fängelsestraff med s.k. fotboja enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll gäller dock inte förvandlingsstraff för böter, eftersom det i den lagen anges att det ska vara fråga om en dom på fängelse för att elektronisk intensivövervakning ska komma i fråga och bötesförvandling sker genom ett slutligt beslut.

Närmare om motiven till dagens ordning för bötesförvandling

I allmänmotiveringen till BvL anförde departementschefen att man måste acceptera vissa av de negativa konsekvenserna som är förknippade med ett förvandlingsstraff om man vill undvika att en bötesimmunitetsgrupp uppkommer. Dessa konsekvenser kunde motverkas om man konstruerar ett system som inte urskillningslöst drabbar alla

dem som inte betalar sina böter utan i görligaste mån inriktas direkt på de bötesgäldenärer beträffande vilka kriminalpolitiska skäl för en sanktion gör sig gällande i särskilt hög grad.⁸⁵ Väsentligt var enligt allmänmotiveringen att komma bort från de inslag av personalexekution som präglade det dåvarande systemet. Intresset skulle därför i första hand riktas mot personer som gör sig oåtkomliga för indrivning genom olika slags illojala åtgärder men som kan betala och även kan förväntas göra det under ett förvandlingshot.

Departementschefen hade dock även i åtanke sådana som ständigt återfaller i bötesbrottslighet men som saknar vilja eller förmåga att betala utan att man därför kan peka på att underlåtenheten att betala har samband med någon gäldenärsbrottslighet. Sålunda anförde departementschefen att ett nytt system med bötesförvandling skulle införas så att man kunde ingripa inte bara mot de bötesgäldenärer som har hindrat verkställighet genom illojala åtgärder utan även i vissa andra situationer där det från allmän synpunkt kan framstå som stötande att den bötfällde undgår sanktion.⁸⁶

Departementschefens utgångspunkt var att den nya ordningen inte skulle leda till att fler personer än tidigare togs in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av förvandlingsstraff. Till skillnad från den tidigare gällande ordningen gavs det inte någon möjlighet för domstol att meddela anstånd med verkställigheten av förvandlingsstraffet. Avsikten var i stället att de fall i vilka det tidigare hade meddelats anstånd överhuvudtaget inte skulle aktualiseras för förvandling.

Delvis byggde lagstiftningen på att den personkategori som tidigare hade undantagits från möjligheten till anstånd med verkställighet av ett förvandlingsstraff skulle kunna få sina böter förvandlade. Den nya bestämmelsen skulle dock inte omfatta rekvisiten ”uppenbar vårdslöshet” och ”behov av tillrättaförande” – eftersom dessa enligt departementschefen hade kommit att leda till att förvandlingsstraffet hade drabbat ett socialt sett svagt klientel.

Gällande behörighet att väcka talan om förvandling förordade departementschefen att åklagare alltjämt skulle ha den funktionen. Riksskatteverket och kronofogdeföreningen hade vid remissbehandlingen anfört att uppgiften skulle kunna ligga på kronofogdemyndigheterna. Departementschefen bemötte detta med att det

⁸⁵ Prop. 1982/83:93 s. 15 f.

⁸⁶ A. prop. s. 17.

ytterst var fråga om en straffrättslig påföljdsfråga, och att det därför låg nära till hands att låta den slutliga bedömningen av om talan ska väckas ligga på åklagare. Ordningen skulle i stället vara att kronofogdemyndigheten har att sända en redogörelse till åklagare i de enskilda fall där omständigheterna bedöms vara sådana att bötesförvandling bör ske.

Departementschefen konstaterade att det var en nyordning att kronofogdemyndigheten inte längre skulle redovisa alla obetalda bötesärenden till åklagare, utan endast sådana där speciella omständigheter föreligger. Departementschefen konstaterade att man kunde räkna med att åklagaren inte skulle gå vidare med alla ärenden, i vart fall inte innan en fast praxis bildats. För tydlighets skull framhöll departementschefen att åklagaren inte bör göra någon överprövning av kronofogdemyndighetens bedömning av frågan huruvida ytterligare indrivningsåtgärder bör vidtas. Åklagarens prövning bör enligt förarbetena inskränkas till en kriminalpolitisk bedömning huruvida förutsättningar finns för förvandling.⁸⁷

I författningskommentaren till 15 § BvL utvecklade departementschefen förutsättningarna för bötesförvandling. Det konstaterades att bötesförvandling ska aktualiseras i de fall särskilda omständigheter föreligger.⁸⁸ Föreligger inte dessa omständigheter får de obetalda böterna skrivas av. Det första fallet då förvandling ska äga rum (då det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna) tar enligt författningskommentaren sikte på sådan direkt obstruktion av verkställigheten som någon gång förekommer men också på den situationen att den bötfällda på ett illojalt sätt har vidtagit verkställighetshindrande åtgärder så att inte indrivning kan ske. Som exempel angavs bl.a. skenavtal, täta byten av arbeten och liknande förfaranden för att göra sig oåtkomlig för exekutiva åtgärder. Även om det inte kan visas att verkställighetshindrande åtgärder vidtagits kan enligt författningskommentaren en tredsksituation anses föreligga om den bötfälldes levnadsstandard och personliga förhållanden i övrigt ger vid handen att han eller hon avsiktligt undandragit sig betalning. Bevisbördan vilar enligt förarbetena på åklagaren.

Enligt lagrådsremissen skulle förvandling också kunna ske om det är uppenbart att förvandling ”med hänsyn till allmän laglydnad” är särskilt påkallad – det rekvisit som kommenteras i författningskommentaren. På Lagrådets inrådan ändrades rekvisitet i det

⁸⁷ A. prop. s. 24.

⁸⁸ A. prop. s. 34.

slutliga förslaget till ”påkallad från allmän synpunkt” – ett uttryck som enligt Lagrådet tydligare inrymmer alla sådana fall av upprepad brottslighet som enligt motiven bör innefattas. Gällande denna grund för bötesförvandling anfördes följande i författningskommentaren:⁸⁹

Enligt lagrummet skall förvandling också kunna ske om det är uppenbart att förvandling med hänsyn till allmän laglydnad är särskilt påkallad. Kriteriet tar i första hand sikte på särskilt flagranta fall av upprepad brottslighet. Avsikten är att motverka att bötesgäldenärer som saknar betalningsförmåga i praktiken blir immuna mot bötesstraff. För att förvandling skall kunna ske när fråga inte är om tredska från den bötfälldes sida bör dock fordras att omständigheterna är speciella och att en underlåten reaktion från samhällets sida framstår som stötande för den allmänna rättskänslan. Hänsyn bör kunna tas såväl till brottslighetens art som till de överväganden som föregått valet av böter såsom påföljd. Framgår det exempelvis av tillgängliga domar att domstolen allvarligt övervägt frihetsberövande påföljd men ända stannat för ett bötesstraff eller ett sådant straff förenat med skyddstillsyn eller villkorlig dom, bör detta kunna beaktas vid prövningen av frågan om förvandling bör äga rum.

I promemorian har uttalats att förvandling på grunder som har angetts nu dock regelmässigt inte bör komma i fråga, om inte åtminstone tre oguldna bötesstraff föreligger och dessa inte har preskriberats. Detta uttalande har väckt viss kritik vid remissbehandlingen. Hovrätten över Skåne och Blekinge har framhållit att det bör överlåtas åt rättstillämpningen att fritt få avgöra när upprepad bötesbrottslighet skall få återopas och att uttalanden i lagmotiv av den art som har gjorts i promemorian lätt leder till en stereotyp rättstillämpning. Stockholms tingsrätt har påpekat att förekomsten av tre oguldna bötesstraff hitills i praxis inte har utgjort något hinder mot villkorligt anstånd med förvandlingsstraff och att förslaget alltså riskerar att leda till fler ovillkorliga förvandlingsstraff än f.n.

Jag har förståelse för denna kritik. Promemorians uttalanden kan möjligen uppfattas så att presumtionen är att förvandling skall ske så snart minst tre oguldna bötesstraff föreligger. Detta skulle i så fall sannolikt leda till en ökning av antalet ovillkorliga förvandlingsstraff och riskera att till en del drabba det socialt svaga klientel som i gör-ligaste mån bör hållas utanför tillämpningsområdet. Jag vill därför framhålla att en bedömning av omständigheterna i det särskilda fallet alltid måste göras och att det som jag ser det även i situationer då tre oguldna bötesstraff föreligger oftast torde ligga närmast till hands att avstå från förvandling. Så till vida kan jag dock instämma i uttalandet att jag anser att förvandling endast i särpräglade fall bör aktualiseras när färre än tre oguldna bötesstraff förekommer. Har den bötfällda tidigare undergått ett förvandlingsstraff, synes åtminstone i princip

⁸⁹ A. prop. s. 34 f.

böra gälla att man vid bedömningen bortser från de bötesstraff som legat till grund för det tidigare beslutet.

Lagrådet framhöll att det föreslagna systemet innebar att kronofogdemyndigheternas bedömningar kommer att styra tillämpningen av de nya bestämmelserna också i frågan om vad som är påkallat ”från allmän synpunkt”. Lagrådet fann det angeläget att åtgärder vidtas så att åklagarna på lämpligt sätt kan hålla sig underrättade om de bedömningskriterier kronofogdemyndigheterna tillämpar. Åklagarna skulle då enligt Lagrådet kunna ta egna initiativ om det anses påkallat för att få fram domstolsavgöranden i mer principiella frågor.

Departementschefen anförde med anledning av detta att åklagarmyndigheternas och domstolarnas ställningstaganden i förvandlingsfrågor kan förväntas bli vägledande för kronofogdemyndigheternas praxis. Vidare anförde departementschefen att han förutsatte att åklagar- och kronofogdemyndigheterna – särskilt i inledningsskedet när några sådana ställningstaganden ännu inte förelåg – kommer att samråda med varandra i principiella frågor.

Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Genom den nya ordningen frångicks det tidigare systemet då antalet dagar bestämdes i direkt proportion till obetalda böter. I stället är det fråga om ”fri omvandling”.⁹⁰ Departementschefen framhöll att domstolen härigenom kunde ta hänsyn till alla faktorer, i första hand bötesgäldenärens personliga och sociala förhållanden. Avbetalningar som gjorts ska enligt de allmänna motiven självklart beaktas. Lagrådet framhöll att även antalet obetalda dagsböter eller storleken av obetalt belopp vid penningböter är ägnade att inverka på fängelsestraffets längd. Departementschefen anförde att han delade lagrådets uppfattning, men underströk att inte varje skillnad i det obetalda bötesbeloppets storlek ska inverka på straffets längd.

Refererad praxis gällande bötesförvandling

Sedan 1983 års reform har Högsta domstolen behandlat ett fall av bötesförvandling. Den ringa praxisen torde i vart fall delvis hänga samman med att enskild part inte får överklaga hovrättens beslut,

⁹⁰ A. prop. s. 19.

om inte hovrätten tillåter sådant överklagande. Det finns utöver detta fyra refererade hovrättsavgöranden gällande bötesförvandling.

I *RH 119:85* gällde ansökan om bötesförvandling två fall av viten som dömdes ut 1982, två ålägganden om 50 dagsböter för olovlig körning från 1980–1981 och ett åläggande av penningböter för ringa varusmuggling från 1983. Tingsrätten förvandlade böterna till en månads fängelse. Hovrätten lämnade ansökan utan bifall, under återopande av följande omständigheter. Indrivning av obetalda böter och viten hade inte kunnat ske, eftersom införsel sedan flera år pågick i svarandens lön för löpande underhållsbidrag och skulder för sådana bidrag. Skatteskulder till betydande belopp skulle indrivnas före obetalda böter och viten. Svaranden var bara tillförsäkrad existensminimum efter införsel och saknade efter exekutiv auktion utmätningsbara tillgångar. Inget i utredningen visade att svaranden hade motarbetat verkställighet eller förhindrat indrivning. Hovrätten fann mot den bakgrunden inte att svaranden av tredska hade underlåtit att betala bötes- och vitesbeloppen. Gällande bötespåföljderna kunde inte antas att en frihetsberövande påföljd allvarligt hade övervägts. En underlåten reaktion från samhällets sida kunde därför inte antas framstå som stötande för den allmänna rättskänslan. Inte heller i övrigt fann hovrätten att det förelåg sådana särskilda skäl att förvandling av böterna var påkallad från allmän synpunkt.

I *RH 1986:29* gällde ansökan böter på sammanlagt 3 350 kronor. Böterna avsåg främst olovlig körning m.fl. trafikbrott och hade ålagts svaranden vid tio tillfällen under åren 1981–1984. Svaranden invände att han under de åren inte hade haft arbete och att han hade uppburit socialbidrag för sig och sin familj med fyra små barn. Tingsrätten – vars beslut fastställdes av hovrätten – förvandlade böterna till en månads fängelse. Tingsrätten fann det inte uppenbart att svaranden av tredska hade underlåtit att betala böterna. Däremot fick det med hänsyn till omfattningen av den trafikbrottslighet som svaranden hade övertygats om, anses av särskilda skäl påkallat att böterna förvandlades till fängelse.

I *RH 1987:8* gällde ansökan böter på sammanlagt 8 000 kronor. Böterna avsåg häleri och sju trafikbrott under åren 1982–1984. Vid tingsrättsförhandlingen hade cirka 1 600 kronor betalats. Åklagaren gjorde gällande att svaranden saknade tillgångar och inte hade någon betalningsförmåga. Utöver obetalda böter hade han skatteskulder. Han avtjänade vid prövningen av förvandlingsfrågan en fängelsestraff på ett år. Vidare framkom att svaranden mestadels hade

varit arbetslös. Med hänsyn till att svaranden hade gjort sig skyldig till upprepad bötesbrottslighet skulle det enligt tingsrätten vara stötande om han genom att underlåta att betala böterna skulle kunna undgå att vidkännas påföljd för brotten. Tingsrätten fann därför att det kunde anses av särskilda skäl påkallat att böterna förvandlades till fängelse. Fängelsestraffets längd bestämdes till en månad. Beslutet fastställdes av hovrätten.

I *RH 2004:28* gällde ansökan böter om sammanlagt 10 550 kronor. Det var fråga om sex obetalda bötesskulder som hade restförts under åren 2000–2003. En av bötesskulderna avsåg bokföringsbrott, för vilket svaranden år 1999 hade godkänt strafföreläggande avseende villkorlig dom och dagsböter. I övrigt var det fråga om tretton trafikförseelser begångna åren 1999–2003, vilka hade lagförts vid fem tillfällen och föranlett penningböter. Svaranden var ensamstående förälder till en trettonårig son. Han hade bedrivit taxirörelse i enskild firma men försatts i konkurs och två år senare fått anställning på ett taxiföretag. Det saknades utrymme för utmätning i hans lön, och han saknade även i övrigt utmättningsbar egendom. Tingsrätten biföll ansökan och förvandlade böterna till en månads fängelse. Hovrätten lämnade ansökan utan bifall. Hovrätten fann varken antalet böter eller det sammanlagda bötesbeloppet så ringa att det av den anledningen kunde anses föreligga hinder mot förvandling. Emellertid skulle enligt hovrätten en helhetsbedömning göras. Mot förvandling talade att böterna var utspridda på så pass lång tid som över tre år, att det äldsta bötesstraffet låg mer än fyra år tillbaka i tiden och att svaranden inte hade ådragit sig nya böter under det senaste året. Hänsyn borde vidare tas till att endast det äldsta straffet utgjordes av dagsböter, medan det i övrigt rörde sig om penningböter. Slutligen fanns enligt hovrätten skäl att väga in att svaranden var ensamstående förälder, att han levde under ordnade förhållanden och att han syntes angelägen om att försörja sig genom eget arbete. Vid en samlad bedömning fann hovrätten att förvandling av böterna inte krävdes för att undgå stötande effekter eller att förvandling annars av särskilda skäl var påkallad från allmän synpunkt.

I *Högsta domstolens beslut den 15 februari 2012 i mål Ö 4728–10* gällde ansökan penningböter om sammanlagt 14 500 kronor. Böterna gällde samtliga godkända ordningsbot under en period från november 2006 till och med april 2008. Förseelserna gällde fyra hastighetsöverträdelser, ett fall av förande av motorcykel utan registreringsskylt och ett fall av förande av obeskattad bil.

Åklagaren gjorde inte gällande att svaranden av tredska hade underlåtit att betala böterna utan endast att det var av särskilda skäl påkallat av allmän synpunkt att böterna skulle förvandlas till fängelse. Tingsrätten lämnade ansökan utan bifall. Hovrätten biföll ansökan och förvandlade böterna till en månads fängelse. Hovrätten fäste vikt vid att två av hastighetsöverträdelserna hade skett under samma dag och att den senare av dem var relativt allvarlig och måste bedömas som ett uppenbart fall av lagtrots. Vidare konstaterade hovrätten bl.a. att svaranden i praktiken var immun mot bötesstraff om inte böterna förvandlades. Med ändring av hovrättens beslut lämnade HD ansökan om förvandling utan bifall. HD anförde att det inte var visat att svaranden hade förmåga att betala böterna under de aktuella åren, dvs. att det skulle handla om ovilja. Vidare anfördes att det inte var fråga om brott med fängelse i straffskalan, varför fängelse inte hade varit ett alternativ att överväga vid lagföringen. Enligt HD fick överträdelserna anses vara av förhållandevis lindrig karaktär och inte att hänföra till ett sådant särskilt flagrant fall av upprepad brottslighet som bestämmelsen tar sikte på. Slutligen konstaterade domstolen att svaranden såvitt framkommit inte gjort sig skyldig till brott sedan den sista lagföringen. Mot den bakgrunden kunde enligt HD inte omständigheterna anses vara så speciella att det skulle vara stötande för den allmänna rättskänslan att underlåta förvandling. Det var således enligt HD inte visat att förvandling av särskilda skäl var påkallad från allmän synpunkt.

16.4.3 Tidigare överväganden

16.4.3.1 Överväganden avseende uppbörd och indrivning av böter

Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid

I oktober 2003 lämnade Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid betänkandet *En kronofogdemyndighet i tiden* (SOU 2004:122). Utredningen föreslog bl.a. att borgenärsuppgifterna skulle flyttas över från kronofogdemyndigheterna till Skatteverket och övriga debiterande myndigheter – dvs. RPS såvitt avser böter och övriga fordringar enligt BvL. Den debiterande myndigheten skulle enligt förslaget själv avgöra om det finns skäl att ansöka om verkställighet.

Den debiterande myndigheten skulle enligt förslaget få träffa en betalningsuppgörelse, om det kunde antas vara till fördel för det allmänna eller om det var påkallat med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden.⁹¹ En betalningsuppgörelse skulle enligt förslaget kunna innefatta en avbetalningsplan och tagande av säkerhet. Den myndighet som var borgenär borde enligt utredningen inte behöva ansöka om verkställighet för att få en uppgörelse med den enskilde till stånd.

Remissutfallet för förslagen var blandat. De remissinstanser som avstyrkte var till stor del sådana myndigheter som var direkt berörda av förslagen som debiterande myndigheter. RPS avstyrkte förslaget i sitt remissvar med hänvisning bl.a. till att det skulle innebära ytterligare omfattande arbetsuppgifter för styrelsen och att det står i strid med ansträngningarna att renodla polisens arbetsuppgifter.

Betänkandet från Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid har lett till omfattande lagstiftning, dock inte något som direkt berört RPS:s uppbördsverksamhet. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2006 (prop. 2005/06:200) avvecklades de dåvarande tio regionala kronofogdemyndigheterna och en ny myndighet med rikstäckande verksamhet, benämnd Kronofogdemyndigheten, inrättades. I lagstiftningsärendet gjordes inte någon ändring beträffande placeringen av borgenärsuppgifterna.

Regeringen återkom till frågan om att befria Kronofogdemyndigheten från borgenärsuppgifterna i allmänna mål i den proposition som föregick införandet av lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter (prop. 2006/07:99). De offensiva borgenärsuppgifterna fördes över, såsom utredningen hade föreslagit, till Skatteverket. Genom lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter överfördes till Skatteverket bl.a. att ansöka om likvidation, konkurs och företagsrekonstruktion samt att besluta om och anta förslag om ackord. Kronofogdemyndigheten hade även efter denna reform kvar ett antal arbetsuppgifter som har ansetts vara av borgenärskaraktär; betalningsanmaning, gäldenärsutredning, uppskov och avbetalning, avbrytande av indrivning samt avräkning.

Förslaget att föra över borgenärsuppgifter på RPS och andra debiterande myndigheter har sålunda inte genomförts.

⁹¹ SOU 2003:97 s. 341 ff.

Ungdomsbrottsutredningen

Utifrån problemet att bötesstraff kan medföra en överskudsättning och betalningsanmärkningar för barn och unga, behandlade Ungdomsbrottsutredningen frågan om bötesverkställighet i sitt betänkande Ingripanden mot unga lagöverträdare (SOU 2004:122).⁹²

En tänkbar åtgärd vore enligt utredningen att införa en möjlighet för den dömda att träffa en uppgörelse, exempelvis en avbetalningsplan, redan på uppbördsstadiet. Det konstaterades att ett förslag i den riktningen hade lämnats av Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid (se ovan). Mot bakgrund av osäkerheten om resultatet av den fortsatta beredningen av det förslaget övervägde Ungdomsbrottsutredningen vilka andra åtgärder som skulle kunna vidtas i syfte att åstadkomma rimligare betalnings- och indrivningsrutiner. En tänkbar åtgärd skulle enligt utredningen kunna vara att bötesbeloppet redan när det döms ut delas upp i ett antal delbelopp med varsin fastställd förfallodag. Den dömda skulle då få inbetalningskort på delbetalningarna, men självklart vara oförhindrad att betala in hela summan i förtid. Om den dömda inte skulle fullgöra en delbetalning på utsatt tid, så skulle hela den resterande skulden förfalla till omedelbar betalning. Utredningen konstaterade att en sådan ordning skulle innebära att uppbördsmyndigheten skulle få ytterligare arbetsuppgifter och att tekniska förändringar av olika slag i det system som stödjer uppbördsverksamheten måste genomföras.⁹³ Utredningen fann den skisserade modellen särskilt resurskrävande eftersom den skulle förutsätta bl.a. ett bevakningssystem som slår larm om amorteringsplanen inte sköts. Enligt betänkandet var nackdelarna betydande och förslaget ur administrativ synvinkel alltför resurskrävande för att kunna motiveras.

Ett enklare alternativ vore enligt utredningen att förlänga tidsfristen från de nuvarande 30 dagarna till exempelvis fyra månader. Skulden skulle i så fall förfalla till betalning först efter fyramånadersperioden men den dömda skulle – som en serviceåtgärd – kunna erhålla inbetalningskort på såväl hela summan som ett antal delbetalningar. Vid utgången av fyramånadersperioden skulle RPS göra en avstämning. Om inte hela bötesbeloppet då var betalt, skulle på samma sätt som i dag en upplysning om detta utgå och därefter – om betalning fortfarande inte erlagts – ärendet över-

⁹² SOU 2004:122 s. 342.

⁹³ A.a., s. 343.

lämnas till Kronofogdemyndigheten. Möjligheten till förlängd tidsfrist skulle därtill kunna begränsas till bötesbelopp som uppgår till ett visst minsta krontal.

Ungdomsbrottsutredningens förslag kommenterades endast av några remissinstanser under remissomgången. *Svea hovrätt* ansåg att unga lagöverträdare inte bör särbehandlas i detta avseende, varför hovrätten avstyrkte förslaget. *Rikspolisstyrelsen* hade ingen erinran mot förslaget att styrelsen skulle ges i uppdrag att i samråd med Skatteverket närmare belysa möjligheten att förlänga tidsfristen för betalning av böter för unga lagöverträdare. *Skatteverket* instämde i utredningens förslag att betalningsrutinerna bör utformas på sådant sätt att de negativa konsekvenser som kan följa på bötesstraffet motverkas för unga under 21 år. Skatteverket delade utredningens bedömning att ett system grundat på delbetalningar med olika förfallodagar skulle vara alltför resurskrävande för att kunna motiveras. Skatteverket förespråkade i första hand en ordning där den bötfälde redan under uppberdsstadiet kan träffa en betalningsuppställning, exempelvis en avbetalningsplan, med RPS. Skatteverket konstaterade att utredningens alternativa lösning – att förlänga tidsfristen – skulle innebära att 155 dagar skulle förflyta från domen till dess att böterna överlämnas till indrivning. Enligt Skatteverket var en självklar förutsättning för att detta förslag skulle leda till önskat resultat att den dömde inser konsekvenserna av underlåten betalning. Utan effektiv information i detta hänseende skulle enligt Skatteverket förslaget enbart riskera att fördröja betalningen av böterna och uttunna kopplingen mellan gärningen och påföljden. Om det lämnas effektiv information, vare sig det sker genom domstolens, åklagarens eller uppberdsmyndighetens försorg, skulle förslaget medföra stora fördelar för både den dömde och uppberdsmyndigheten.

Ungdomsbrottsutredningens förslag har ännu inte lett till någon lagstiftning eller till något beslut om att ge RPS i uppdrag att utreda vidare frågan om delbetalningar.

16.4.3.2 Överväganden avseende bötesförvandling

Straffsystemkommittén

Straffsystemkommittén övervägde i betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) huruvida det borde ske några förändringar av förutsättningarna för bötesförvandling. Kommittén hade föreslagit vissa åtgärder som syftade till en försiktig utvidgning av bötesstraffens tillämpningsområde. Mot bakgrund av det diskuterades om det därmed också borde vidtas åtgärder i syfte att effektivisera bötesstraffet. De åtgärder som kunde ligga närmast till hands torde enligt kommittén vara att låta en utebliven betalning mer regelmässigt föranleda att böterna förvandlas till fängelse.⁹⁴ Kommittén hade tagit fram uppgifter om att det meddelades beslut om bötesförvandling endast i ett knappt tiotal fall per år. Enligt den statistik över betalningsfrekvens som kommittén hade tagit fram inflöt över 90 procent av alla ålagda böter till staten. Därmed föreföll bötesstraffet enligt kommittén vara ett högst påtagligt obehag för de allra flesta som dömts till det straffet. Kommittén bedömde inte att en utvidgad användning av bötesstraffet skulle minska betalningsfrekvensen i någon beaktansvärd grad. Enligt kommittén krävdes därför inte att förvandlingsinstitutet skulle utformas på något mindre restriktivt sätt eller att några andra särskilda åtgärder behövde vidtas för att effektivisera bötesstraffet.

Straffsystemkommittén hade föreslagit att de olika straffen skulle graderas efter inbördes stränghet med böter i botten och därefter prøvotidsstraff (motsvarande dagens villkorliga dom), övervakningsstraff (motsvarande dagens skyddstillsyn), samhällstjänst, fängelse genom elektronisk övervakning och fängelse i anstalt. Enligt kommitténs uppfattning framstod det då som mindre konsekvent att underlåtenhet att betala bötesstraff, som utgör det minst ingripande straffet i straffsystemet, skulle föranleda förvandling till fängelse i anstalt, det strängaste straffet. Mot denna bakgrund föreslogs att obetalda böter i första hand skulle omvandlas till samhällstjänst i 40–80 timmar. I de fall förutsättningar inte föreligger för samhällstjänst skulle enligt förslaget omvandling kunna ske till fängelse genom elektronisk övervakning eller i sista hand till fängelse i anstalt. Därutöver skulle kontraktsvård kunna tillämpas som förvandlingsstraff i stället för samhällstjänst eller fängelse.

⁹⁴ SOU 1995:91 s. 211.

Straffsystemkommitténs förslag i dessa delar har inte lett till lagstiftning. Kommitténs bedömning i fråga om förutsättningarna för bötesförvandling och förslaget att förvandling i första hand skulle ske till samhällstjänst fick ett blandat mottagande av remissinstanserna.

Hovrätten för Övre Norrland, Åklagarmyndigheten i Uddevalla, Åklagarmyndigheten i Västerås, SACO Samverkansorgan inom kriminalvården, Riksförbundet Frivilliga samhällsarbetare och Akademikerförbundet SSR tillstyrkte förslaget. *Helsingborgs tingsrätt* fann att det var logiskt att obetalda böter skulle förvandlas till i första hand samhällstjänst och annars fängelse genom elektronisk intensivövervakning. Tingsrätten fann det dock inte lämpligt eller ens acceptabelt att obetalda böter skulle kunna förvandlas till kontraktsvård. *Brottsförebyggande rådet* framförde motsvarande synpunkter. *Åklagarmyndigheten i Uppsala* förordade inte att en förvandlingsdom i första hand skulle avse samhällstjänst utan att samtliga omständigheter skulle beaktas, varvid valet borde stå mellan samhällstjänst, kontraktsvård, fängelse genom elektronisk intensivövervakning och fängelse i anstalt.

Enligt *Hovrätten för Västra Sverige* föreföll samhällstjänst vara en mindre lämplig påföljd vid bötesförvandling, med beaktande av kategorin tredskande bötesgäldenärer som regelverket var inriktat på. Hovrätten satte i fråga om inte förvandlingsstraffets betydelse för betalningsviljan numera var begränsad, varför det fanns anledning av överväga dess avskaffande. *Göteborgs tingsrätt* hade samma uppfattning som Hovrätten för Västra Sverige, att de som av tredska har underlåtit att betala böter skulle undandra sig verkställighet av samhällstjänst eller elektronisk intensivövervakning. Likaså ansåg *Falu tingsrätt* att den som av tredska inte betalar sina böter knappast är motiverad att fullgöra någon samhällstjänst. Vidare ansågs det behövas starka påtryckningsmedel i form av ett överhängande fängelsestraff för att bibehålla den goda betalningsfrekvensen när det gäller böter. *Statsåklagarmyndigheten för speciella mål* avstyrkte också förslaget på den grunden att det skulle vara direkt olämpligt att förvandla bötesstraffet till en påföljd som kräver positiv medverkan.

Malmö tingsrätt anförde att det torde ge felaktiga signaler till allmänheten att avskaffa möjligheterna till omvandling av bötesstraff. Tingsrätten ansåg att förvandling av böter är en så speciell företeelse att den kan regleras utanför påföljdstrappan och att ett kortare fängelsestraff är den mest adekvata reaktionen. *Regionåklagar-*

myndigheten i Göteborg befarade att betalningsfrekvensen var lägre för de brott som begås av mer kriminellt belastade personer, exempelvis olovlig körning, brott mot knivlagen och ringa narkotikabrott. Åklagarmyndigheten påstod att detta klientel till stor del är bötesimmuna och att bärande skäl talade för ett effektivt system för bötesförvandling, något kommittén inte hade föreslagit. Åklagarmyndigheten ifrågasatte om förvandling till samhällstjänst är tillräckligt avskräckande för att höja betalningsmoralen för den gruppen. *Regionåklagarmyndigheten i Kalmar* ansåg att en ökad användning av bötesstraff kräver en översyn av de närmast obsoleta reglerna om bötesförvandling. *Regionåklagarmyndigheten i Linköping* ansåg att det måste införas skärpta regler för att säkerställa verkställigheten av böter. *Åklagarmyndigheten i Karlskrona* påpekade att mål om bötesförvandling är en sällsynthet och ifrågasatte om inte rekvisiten borde göras mindre stränga.

16.4.4 Statistik

16.4.4.1 Statistik från Rikspolisstyrelsen avseende influtna böter

Utredningen har inhämtat uppgifter från RPS avseende influtna böter under åren 2003–2011. Nedanstående tabell visar den totala summa som dömts ut i domstol eller beslutats genom ordningsbotsföreläggande eller strafföreläggande per år och hur stor andel av detta som betalats in på frivillig väg till RPS genom uppbörd.

Tabell 16.6 Statistik över betalning efter uppbörd

	2003		2004	
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt	Utfärdat botbelopp	Andel betalt
Föreläggande av ordningsbot	256 060 216 kr	90,2 %	273 813 646 kr	90,2 %
Strafföreläggande	105 569 887 kr	71,9 %	137 824 057 kr	54,6 %
Domstolsböter	162 242 971 kr	43,9 %	127 867 967 kr	51,3 %
	2005		2006	
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt	Utfärdat botbelopp	Andel betalt
Föreläggande av ordningsbot	290 751 118 kr	90,9 %	334 869 579 kr	92,1 %
Strafföreläggande	169 353 007 kr	57,4 %	195 090 909 kr	59,2 %
Domstolsböter	136 219 365 kr	52,7 %	144 984 126 kr	56,2 %
	2007		2008	
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt	Utfärdat botbelopp	Andel betalt
Föreläggande av ordningsbot	671 934 350 kr	90,7 %	687 192 017 kr	91,4 %
Strafföreläggande	232 711 602 kr	60,6 %	244 938 159 kr	59,9 %
Domstolsböter	166 244 997 kr	56,4 %	206 342 575 kr	51,7 %
	2009		2010	
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt	Utfärdat botbelopp	Andel betalt
Föreläggande av ordningsbot	688 064 288 kr	90,4 %	690 829 772 kr	92,5 %
Strafföreläggande	253 061 136 kr	59,9 %	247 634 847 kr	60,1 %
Domstolsböter	210 051 402 kr	51,7 %	223 609 598 kr	52,9 %
	2011			
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt		
Föreläggande av ordningsbot	679 399 134 kr	90,2 %		
Strafföreläggande	251 371 284 kr	63,8 %		
Domstolsböter	274 361 617 kr	45,3 %		

Källa: Utredningens sammanställning utifrån uppgifter inhämtade från RPS.

16.4.4.2 Statistik från Kronofogdemyndigheten gällande verkställighetsgrad vid indrivning

Från Kronofogdemyndigheten har utredningen inhämtat statistik vad gäller indrivning av böter. Kronofogdemyndigheten har i sin redovisning ingen fördelning av böter av olika slag, dvs. ordningsbot,

strafförelägganden och domstolsböter, utan samtliga böter registreras ihop.

Tabell 16.7 Statistik över avslutade mål

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomna mål	52 144	54 485	56 569	57 170	60 096	62 824
Betalda, nedsatta (preskriberade)	52 128	38 857	30 910	27 437	23 569	15 165
Obetalda mål per 2011-12-31	16	15 628	25 659	29 733	36 527	47 659
Andel avslutade mål	100 %	71 %	55 %	48 %	39 %	24 %

Källa: Kronofogden, WinIT, PLEX 2012-01-23.

Sammanställningen anger hur många mål (gällande böter genom domslut, strafföreläggande och ordningsbotsföreläggande) som inkommit under varje år och hur många av dessa som avslutats. Uppgifterna om betalda, nedsatta och preskriberade samt obetalda avser per den 31 december 2011. (Med *nedsatta* menas ärenden där RPS meddelat att man fått betalning efter det att ärendet överlämnats till Kronofogdemyndigheten.)

Eftersom böter preskriberas först efter fem år har inte några ärenden från och med 2007 och framåt preskriberats. Av samma anledning är alla mål från 2006 (utom några alldeles från brytpunkten) avslutade per december 2011.

Eftersom Kronofogdemyndigheten har fem år på sig att driva in böter är uppgiften gällande mål inkomna 2007 av störst intresse (eftersom det är ärenden som kunnat handläggas under fem år men ännu inte preskriberats). Uppgiften innebär att 71 procent av de ärenden som lämnades över från RPS det året är avslutade pga. av att full betalning har skett. Det slutliga utfallet för det året kommer att bli något större eftersom viss indrivning kan ske efter december 2011 men innan preskription inträder. Uppgifter från Kronofogdemyndigheten visar dock att det blir svårare att driva in för varje år, varför det slutliga utfallet endast något torde överstiga 71 procent.

Tabell 16.8 Statistik över indrivna belopp

År	Debiterat	Nedsatt	Betalt	Indr procent
1995	142 304 732	13 738 019	81 352 383	63 %
1996	125 312 398	12 057 414	72 867 422	64 %
1997	109 490 777	11 639 241	66 429 499	68 %
1998	102 780 515	10 336 937	63 498 096	69 %
1999	107 015 378	8 738 335	62 306 083	63 %
2000	123 902 696	8 749 251	59 419 832	52 %
2001	112 413 795	8 878 684	65 230 796	63 %
2002	113 028 082	9 517 299	64 707 777	63 %
2003	118 723 418	8 621 816	69 391 682	63 %
2004	122 688 129	10 311 646	68 510 388	61 %
2005	121 296 657	9 051 866	76 493 999	68 %
2006	125 784 567	8 653 599	76 724 276	66 %
2007	169 926 522	11 345 065	92 108 118	58 %
2008	155 512 735	8 001 900	81 750 284	55 %
2009	193 225 274	10 416 945	105 586 643	58 %
2010	200 171 949	11 914 350	111 059 505	59 %
2011	207 205 722	12 466 141	114 216 120	59 %

Källa: Kronofogden, WinIT, PLEX 2012-01-23.

Tabellen visar hur stort belopp som varje år lämnats över från RPS till Kronofogdemyndigheten såsom vid uppbörden obetalda böter (debiterat belopp). Vidare anges vilket belopp varje år som RPS meddelat att man fått betalt efter det att ärendet överlämnats (nedsatt belopp). Slutligen anges det belopp som drivits in av Kronofogdemyndigheten (Betalt belopp). Indrivningsprocenten anger då hur mycket som inkommit genom indrivning och genom nedsättning ett visst år i förhållande till vad som överlämnats (debiterats) det året. Tabellen redovisar inte det betalda beloppet i direkt relation till det debiterade beloppet för ett visst år. Betalt belopp under ett år har skett både på de skulder som registrerats under året och på skulder från tidigare år. Eftersom indrivningsprocenten de flesta år hamnar på omkring 60 procent kan det konstateras att omkring 60 procent av det totala bötesbeloppet som lämnas över varje år till Kronofogdemyndigheten blir betalt genom indrivning och genom senkommen betalning till RPS. Följaktligen blir omkring 40 procent av det överlämnade beloppet i stället föremål för preskription. Att omkring 70 procent av ärendena kan

antas bli avslutande genom betalning (se ovan) medan endast omkring 60 procent av beloppet blir betalt, torde kunna förklaras av att obetalda bötesärenden ofta gäller relativt sätt stora belopp.

16.4.4.3 Statistik över slutlig verkställighetsgrad

Genom en sammanställning av RPS:s uppgifter om uppbörd och Kronofogdemyndighetens uppgifter om indrivning går det att få en någorlunda god uppfattning av hur stor andel av böterna som slutligen blir betalade.

Vad gäller andelar som flyter in vid uppbörd och som lämnas över till indrivning kan det årliga resultatet användas, eftersom samtliga obetalda böter lämnas över efter cirka två månaders uppbördstid och det sålunda inte förekommer någon eftersläpning. Beträffande verkställighetsgraden vid indrivning bör andel beräknad utifrån överlämnat belopp användas (inte andel ärenden) eftersom det överensstämmer med RPS:s uppgifter som också gäller överlämnade belopp. Som anges ovan bör beräkningen utgå från att 60 procent av bötesbeloppen blir betalda genom indrivning eller genom senkommen betalning till RPS, efter det att ärendena överlämnats till indrivning. Andelen 60 procent används nedan på vardera av böteslagen ordningsbotsföreläggande, strafföreläggande och domstolsböter. Att notera är att fördelningen kan vara något annorlunda eftersom Kronofogdemyndigheten inte särredovisar olika böteslag.

Tabell 16.9 Andel betalt efter indrivning

	2003	2004	2005
Föreläggande av ordningsbot	96,07 %	96,09 %	96,36 %
Strafföreläggande	88,77 %	81,84 %	82,95 %
Domstolsböter	77,54 %	80,52 %	81,10 %
	2006	2007	2008
Föreläggande av ordningsbot	96,82 %	96,29 %	96,57 %
Strafföreläggande	83,67 %	84,25 %	83,96 %
Domstolsböter	82,47 %	82,54 %	80,69 %
	2009	2010	2011
Föreläggande av ordningsbot	96,17 %	96,99 %	96,06 %
Strafföreläggande	83,98 %	84,04 %	85,52 %
Domstolsböter	80,66 %	81,14 %	78,11 %
	medelvärde 2003-2011		
Föreläggande av ordningsbot	96 %		
Strafföreläggande	84 %		
Domstolsböter	81 %		

Källa: Utredningens sammanställning utifrån uppgifter inhämtade från RPS och Kronofogdemyndigheten.

Andelen böter som förelagts genom ordningsbot och som blir slutligt betalade uppgår enligt denna sammanställning till 96–97 procent. Strafförelägganden blir slutligt betalade till cirka 85 procent. Den slutliga betalningsfrekvensen för domstolsböter, efter uppbörd och indrivning, är 80–82 procent. Medelvärdena för de olika böteslagen är 96, 84 respektive 81 procent.

Straffsystemkommittén gjorde en motsvarande undersökning gällande åren 1989–1993. Den utvisade en betalningsfrekvens för samtliga böter på 95 procent och för domstolsböter på över 90 pro-

cent.⁹⁵ Mycket talar för – mot bakgrunden av dessa undersökningar – att det skett en nedgång i betalningsfrekvensen de senaste 20 åren.

16.4.4.4 Statistik avseende antalet mål om bötesförvandling

Utredningen har inhämtat uppgifter från Åklagarmyndighetens verksamhetsstöd Cåbra över hur många ärenden som registrerats per år avseende ”talan om förvandling av böter”. Även från Kronofogdemyndighetens verksamhetssystem REX har utredningen inhämtat uppgifter om antal ärenden avseende bötesförvandling som registrerats per år.

Uppgifterna gäller åren 2000–2011. Med några få avvikelser, då antalet ärenden närmast sig eller överstigit 10, är det endast 1–3 ärenden om året som registrerats.

16.4.5 Överväganden och förslag gällande verkställighet av dagsböter genom uppbörd och indrivning

16.4.5.1 Våra direktiv

För att dagsböter ska vara ett trovärdigt straff måste enligt våra direktiv verkställigheten vara effektiv. Så är det enligt direktiven inte alltid för närvarande. Exempelvis torde det enligt direktiven förekomma att den bötfällda av ekonomiska skäl inte kan betala hela bötessumman vid ett tillfälle men vill och skulle kunna göra rätt för sig om summan förföll till betalning successivt. Enligt direktiven ska vi undersöka och föreslå hur verkställigheten av dagsböter kan effektiviseras.

⁹⁵ SOU 1995:91 s. 199 f.

16.4.5.2 Utgångspunkter för våra överväganden

Vår bedömning: För att minska den andel böter som lämnas över till indrivning och på så sätt även öka effektiviteten i verkställigheten av bötesstraff, bör det införas en möjlighet till uppskov och längre betalningsfrist för bötesstraff.

Denna möjlighet bör bara gälla dagsböter.

Vi ser inte möjlighet att inom ramen för denna utredning föreslå andra sätt att öka verkställigheten av bötesstraff genom uppbörd och indrivning.

En stor andel av utdömda och förelagda böter blir föremål för indrivning

Den som blir skyldig att betala böter genom ett lagakraftvunnet föreläggande eller en lagakraftvunnen dom har en betalningsfrist om 30 dagar. Som beskrivs närmare ovan lämnas ärendet över till Kronofogdemyndigheten för indrivning efter det att bötesgäldenären tillställts en påminnelse och det därefter gått ytterligare 14 dagar (och ibland något längre tid än så).

Som framgår av den statistik över influtna böter under åren 2003–2011 som utredningen inhämtat från RPS, se avsnitt 16.4.4.1, överlämnas en stor andel av bötesärendena till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Statistiken redovisar det totala botbelopp som utfärdats för de olika bötesslagen och total andel av dessa belopp som flutit in genom uppbörd. Av statistiken framgår att den andel som betalas in frivilligt genom uppbörd skiljer sig väsentlig åt mellan de olika bötesslagen. Gällande föreläggande av ordningsbot betalades en andel av omkring 90 procent in frivilligt. För strafförelägganden växlade andelen som betalades frivilligt mestadels mellan strax under och strax över 60 procent (ett genomsnitt på 60,8 procent). För böter som dömts ut i domstol var andelen som betalades frivilligt ännu lägre. Den växlade under åren 2003–2011 mellan som lägst knappt 44 procent och som mest drygt 56 procent. Genomsnittligen under dessa år uppgick andelen domstolsböter som betalades in frivilligt till 54,3 procent.

Det finns inte förutsättningar att i denna utredning föreslå några effektiviseringar av exekutionsväsendet

Enligt direktiven ska vi utreda om verkställigheten av bötesstraff kan effektiviseras.

Ärenden om bötesskulder handläggs i likhet med andra statliga fordringar enligt utsökningsbalken och lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar. Även förutsättningarna för utmätning för bötesskulder är desamma som för andra fordringar och regleras i bl.a. 4–7 kap. UB. Tillsammans med skattefordringar och vissa statliga avgifter (angivna i 2 § lagen om indrivning av statliga fordringar) har böter och viten enligt 7 kap. 14 § UB företräde framför andra fordringsanspråk vid utmätning av lön. Fordran som avser underhållsbidrag och konkursbos fordran på gäldenärens lön enligt 3 kap. 4 § konkurslagen (1987:672), om lönen innehållits under konkursen, har dock företräde framför böter och övriga fordringar enligt 2 § lagen om indrivning av statliga fordringar.

Reglerna om utmätningsförfarandet och vad som ska undantas från utmätning gäller i alla ärenden hos Kronofogdemyndigheten. Det är enligt vår bedömning inte tänkbart att några särskilda regler i det avseendet kan gälla för bötesfordringar. Inte heller är det möjligt att inom ramen för denna utredning överväga reformer gällande den generella regleringen. Vad som skulle kunna underlätta den tvångsvisa verkställigheten av böter, vore om sådana fordringar gavs en högre prioritet vid löneutmätning. Vi kan dock inte finna några bärande skäl varför böter (och andra statliga fordringar) ska ges en högre prioritet än de som nu har företräde framför dessa enligt 7 kap. 14 § UB.

Mot denna bakgrund bedömer vi inte att det inom ramen för denna utredning finns utrymme att föreslå några effektiviseringar av indrivningen av böter som inte betalats frivilligt.

Det finns starka skäl att försöka öka andelen böter som betalas genom uppbörd

Beträffande uppbördsförfarandet kan sålunda konstateras att cirka 10 procent av bötesbeloppen i ordningsföreläggandena, cirka 40 procent av bötesbeloppen i strafföreläggandena och cirka 45 procent av de böter som döms ut i domstol inte betalas in till RPS frivilligt utan överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indriv-

ning. Av de uppgifter som utredningen inhämtat från Kronofogdemyndigheten framgår att omkring 60 procent av de böter som överlämnats från RPS kan drivas in. Av flera skäl skulle det vara önskvärt om en större andel av böterna skulle betalas frivilligt genom uppbördsförfarandet.

Utsökningsbalken sätter gränser för vilka tillgångar som kan tas i anspråk för indrivning. Ett effektivare uppbördsförfarande bör mot den bakgrunden kunna leda till att den totala andel böter som kommer in till staten kan öka. Det är framför allt otillfredsställande att så mycket som hälften av de böter som döms ut av domstol måste lämnas över för indrivning.

Regelverket innebär att en bötesfordran som överlämnas från RPS till Kronofogdemyndigheten alltid leder till en s.k. betalningsanmärkning. Som Ungdomsbrottsutredningen anförde i sina överväganden, se avsnitt 16.4.3.1, är det förenat med stora nackdelar om unga personer får betalningsanmärkningar. Enligt vår mening finns det ett samhälleligt intresse för att söka motverka att personer i alla åldrar blir föremål för utmätning och får betalningsanmärkningar. Eftersom ett så betydande antal bötesmål leder till indrivning, kan stora vinster göras om verkställigheten kan effektiviseras på uppbördsstadiet. Förutom de sociala och ekonomiska vinster på individnivå som kan uppnås med en större andel frivilliga bötesinbetalningar genom uppbörd, skulle det även leda till en samhällsekonomisk besparing genom lägre indrivningskostnader för Kronofogdemyndigheten.

Det kan därtill förekomma att en misstänkt inte godkänner ett strafföreläggande och låter prövningen gå till domstol, endast för att därigenom få till en längre betalningsfrist. Om möjligheterna till frivillig betalning förbättrades torde därför vissa domstolsprocesser kunna undvikas.

Avsaknaden av uppskovsmöjligheter kan vara en anledning till att böterna inte betalas under uppbörden

Det är givetvis inte möjligt att ge något entydigt svar på varför bötesbeloppen – särskilt de som döms ut i domstol – i så stor utsträckning inte betalas in frivilligt. Att de lämnas över till Kronofogdemyndigheten innebär – utöver risken för en betalningsanmärkning och utsikten att bli föremål för utmätning – att det tillkommer en avgift för den enskilde på 600 kronor. Det finns

således goda skäl att betala in böterna frivilligt för den som har förmåga att betala och inte medvetet vill undandra sig betalning. I vissa fall beror givetvis underlåtenheten att betala frivilligt just på en sådan bristande vilja att överhuvudtaget betala böterna. Den omständigheten att andelen frivillig betalning är som lägst vid böter som döms ut i domstol – som till skillnad från föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande i många fall dömts ut mot bötesgäldenärens nekande – talar för att en bristande vilja att betala förklarar en del av den låga verkställighetsgraden under uppbördsstadiet.

I andra fall kan underlåtenheten att betala frivilligt bero på en bestående betalningsoförmåga som inte påverkas av om det kan medges uppskov och en möjlighet till successiv betalning.

Det framstår dock som troligt att bristande betalning under uppbördsstadiet i vissa fall kan bero på att bötesgäldenären inte har möjlighet att betala hela beloppet under den frist som ges i dag och att sålunda effektiviteten i uppbördsförfarandet skulle kunna öka om det gavs möjligheter till en successiv avbetalning och/eller en längre betalningsfrist.

För det första är den tid som ges i dag innan ärendet överlämnas till indrivning som huvudregel ganska kort; ungefär sex veckor som kortast inklusive tiden efter det att betalningspåminnelse gått ut till bötesgäldenären. För det andra kan det belopp som ska betalas in ibland vara förhållandevis stort. Om den bötfälde t.ex. ålagts att betala 100 dagsböter á 100 kronor, har han eller hon att betala 10 000 kronor inom några veckor. I de flesta fall uppgår betalningsskyldigheten till högre belopp vid dagsbotsstraff än vid föreläggande av penningböter. Även strafförelägganden på dagsböter torde generellt sett gälla mindre allvarliga brott än de bötesstraff som döms ut i domstol. Att det belopp som ska betalas oftast är som störst vid böter som döms ut i domstol, kan delvis vara orsaken till att betalningsfrekvensen är lägst för domstolsböter. Det talar också för att den korta betalningsfristen är en orsak till bristande verkställighet på uppbördsstadiet.

Inom RPS handläggs uppbördsförfarandet av Polisens Verksamhetsstöd, Serviceenheten i Kiruna. Enligt uppgifter som utredningen inhämtat därifrån får Serviceenheten cirka 2 000 samtal varje månad, varav de flesta handlar om att bötesgäldenären efterhör om det finns möjlighet till anstånd med betalningen. Det stora antalet samtal om detta talar också för att bristande förmåga att omedelbart erlägga hela det utdömda beloppet kan vara orsak till att många ärenden överlämnas till indrivning.

2010 inkom det till Kronofogdemyndigheten cirka 60 000 mål om böteskulder. Av dessa betalades cirka 7 500 efter det att Kronofogdemyndigheten tillställt gäldenären ett betalningskrav men innan någon exekutiv åtgärd vidtagits.⁹⁶ Vissa inom denna grupp hade sannolikt betalningsförmåga redan under uppbördsförfarandet men betalade först när det gick så långt som till indrivning. Det kan dock antas att andra inom denna grupp skaffade sig en längre betalningsfrist genom att låta ärendet gå till Kronofogdemyndigheten och hade kunnat betala redan under uppbörden om fristen där hade varit längre.

Det finns möjligheter för myndigheter att ge uppskov i annan lagstiftning

I de fall ärendet har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, kan bötesgäldenären ansöka om uppskov enligt 7–9 §§ indrivningslagen. Möjligheterna till uppskov med böter är desamma som för andra statliga fordringar som gått till utmätning, exempelvis skattefordringar. Som beskrivs ovan är möjligheterna att bevilja uppskov uteslutande pga. gäldenärens ekonomiska förhållanden mycket begränsade.

Det förekommer i annan lagstiftning att debiterande myndigheter kan bevilja uppskov innan ett ärende överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Skatteverket kan exempelvis enligt bestämmelserna i 63 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) medge anstånd med inbetalning av skatt. Möjligheterna till anstånd är främst knutna till särskilda situationer – som att den skattskyldige begärt omprövning. I 63 kap. 15 § finns en allmän bestämmelse att Skatteverket får bevilja anstånd om det finns synnerliga skäl.

I de fall den enskilde blir återbetalningsskyldig för olika former av arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder som utbetalats, kan Arbetsförmedlingen träffa avtal med den betalningsskyldige om en avbetalningsplan (se exempelvis förordningen [2007:414] om jobb- och utvecklingsgarantin, förordningen om jobbgaranti för ungdomar samt förordningen [2000:634] om arbetsmarknadspolitiska program). Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan på samma sätt bevilja avbetalningsplan vid återkrav för ersättning som betalats ut enligt socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁹⁶ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Kronofogdemyndigheten.

Våra överväganden gällande dagsbotens storlek kan öka behovet av längre betalningsfrister

Vi har i avsnitt 16.2.5 gjort den bedömningen att ett dagsbotsstraff rent faktiskt alltid bör vara mer ingripande än ett penningbotsstraff för att upprätthålla ordningen att dagsböter är en svårare påföljd och reserverad för mer straffvärda gärningar än penningböter. Vi föreslår därför att dagsbotsstraffet alltid ska uppgå till mer än 4 000 kronor. Förslaget innebär att det totala bötesbeloppet i många fall kommer att bli högre än i dag, särskilt vad gäller de fall där antalet dagsböter är lågt och varje dagsbot bestäms till ett lågt belopp. Det lägsta totalbeloppet för dagsböter höjs enligt vårt förslag från 30 dagsböter á 50 kronor = 1 500 kronor till 30 dagsböter á 30 kronor + 4 000 kronor = 4 900 kronor. Ett genomförande av detta förslag kan därför öka behovet av att kunna ge möjlighet till uppskov med betalningen eller en längre betalningsfrist.

En möjlighet till uppskov eller avbetalning bör bara gälla dagsböter

Uppbördsförfarandet gäller såväl penningböter som dagsböter. Vad gäller frågan om möjlighet till uppskov eller avbetalningsmöjligheter, talar mycket för att våra vidare överväganden bara bör ta sikte på dagsböter.

För det första tar våra direktiv enbart sikte på dagsbotsstraffet såvitt avser frågan om ökad effektivitet vid verkställigheten.

För det andra lagförs penningböter till allra största del genom föreläggande av ordningsbot. De uppgifter om betalningsfrekvensen som inhämtats från RPS visar att frekvensen är betydligt högre vid böter som lagförs genom föreläggande av ordningsbot än vid böter som lagförs genom strafföreläggande eller dom. Att cirka 90 procent av de böter som förelagts som ordningsbot betalas in frivilligt måste anses vara ett tillfredsställande resultat. Det är sålunda uppenbart att problemen gäller dagsböter, det bötesslag som enbart kan lagföras genom strafföreläggande eller av domstol.

Penningböter leder dessutom i de flesta fall till ett lägre bötesbelopp än dagsböter. Det kommer gälla i än högre utsträckning om våra förslag i avsnitt 16.2.5 genomförs. Även detta förhållande talar för att möjligheterna till avbetalning och uppskov bara bör gälla dagsböter.

16.4.5.3 Den närmare utformningen

Vår bedömning: Det är inte kostnadsmässigt realistiskt att Rikspolisstyrelsen prövar ansökningar om uppskov eller avbetalningsmöjligheter efter individuella bedömningar.

Det är inte lämpligt att fristen för att betala ett bötesstraff innan ärendet överlämnas till indrivning förlängs generellt.

Vårt förslag: I de fall bötesgäldenären gör en skriftlig begäran inom den frist på 30 dagar som gäller för betalning ska Rikspolisstyrelsen medge en förlängd betalningsfrist om ytterligare 90 dagar. Bötesgäldenären ska då ges möjlighet att betala beloppet i tre separata poster under tre månader eller hela beloppet genom en inbetalning.

Om den förlängda fristen passeras utan att full betalning sker, tillämpas samma ordning som i dag med betalningspåminnelse och därefter överlämnade av ärendet till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Inledning

Utifrån vad som sägs ovan finns det anledning att närmare överväga en ordning där bötesgäldenären ges möjlighet att få uppskov eller en längre betalningsfrist för frivillig betalning (uppbörd) av böter. Utredningen har samrått med Rikspolisstyrelsen när nedanstående förslag har utarbetats.

Det bör inte införas någon möjlighet för RPS att bevilja uppskov och avbetalningsplan efter en individuell prövning

Som beskrivits i avsnitt 16.4.5.2 ovan förekommer det i viss annan lagstiftning att den myndighet som debiterar betalning för statliga fordringar kan bevilja uppskov innan ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. När ett ärende väl har lämnats över för indrivning kan Kronofogdemyndigheten – även då det gäller obetalda böter – under vissa förutsättningar bevilja uppskov med betalningen, ofta kombinerad med en avbetalningsplan. Möjligheterna att bevilja uppskov bygger i de flesta fall på att det görs en bedömning att ett anstånd är gynnsamt för staten med hänsyn till gäldenärens betalningsförmåga, dvs. ett hänsynstagande till de

fiskala intressena. Även om detta är utgångspunkten eller om det är ömmande personliga omständigheter som kan motivera ett uppskov, förutsätts att det görs en ingående prövning av den enskildes ekonomiska situation.

I någon mening skulle en individuell prövning av uppskov med att betala in böter på uppbörsstadiet vara den mest lämpliga ordningen – utifrån de syften som anges ovan. Endast i de fall där den enskildes ekonomiska förhållanden är så pass ansträngda att det inte är möjligt att omedelbart utge hela bötesbeloppet, framstår det som sakligt motiverat att medge att verkställighetstiden förlängs genom ett uppskov. Om bötesgäldenärens möjligheter att betala in bötesbeloppet inte skulle förbättras genom ett uppskov och en avbetalningsplan, framstår det utifrån fiskala intressen heller inte som motiverat att bevilja något sådant.

En sådan ordning skulle alltså innebära att bötesgäldenären skulle ansöka om uppskov och att RPS – såsom en borgenärsuppgift – skulle göra en individuell prövning liknande den Kronofogdemyndigheten gör om uppskov söks under indrivningen. Detta skulle förutsätta att bötesgäldenärens ekonomiska förhållanden bedöms utifrån skälighet samt betalningsförmåga.

Även om sakliga skäl kan tala för en sådan ordning, skulle det dock knappast enligt vår bedömning vara kostnadsmässigt försvarbart att införa något sådant. Uppbördsförfarandet utgör en masshantering. Exempelvis hanterades år 2010 cirka 58 000 ärenden med strafförelägganden och cirka 82 000 ärenden med domstolsböter av RPS. Hanteringen sker till stor del genom datoriserade stödfunktioner. Om RPS hade att pröva ansökningar om uppskov och avbetalningsplaner, skulle det bli betydande merkostnader genom ytterligare personalbehov eftersom det skulle förutsätta individuella bedömningar. Därtill skulle de skäl som bötesgäldenären hade att anföra behöva värderas i varje enskilt fall. Att inhämta och hantera uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden skulle – till skillnad från för Kronofogdemyndigheten och Skatteverket – vara en helt ny uppgift för polisen.

En ordning där RPS får en sådan borgenärsuppgift skulle därtill vara långt från polisens kärnuppgifter och skulle motverka ambitionerna att renodla polisens verksamhet. Vi bedömer mot den bakgrunden att det inte är realistiskt med en ordning där RPS prövar uppskovs-ansökningar utifrån individuella bedömningskriterier.

I de fall bötesgäldenären redan är föremål för utmätning för andra skulder kan det övervägas om uppskov bör medges

Om bötesgäldenären redan är föremål för utmätning hos Kronofogdemyndigheten för någon annan skuld, kan det övervägas om det bör vara möjligt för RPS att medge anstånd. I de fall gäldenären inte betalat efter att Kronofogdemyndigheten skickat en betalningsuppsmaning och han eller hon är föremål för verkställighet gällande den andra skulden, kan det övervägas om det är meningsfullt att bevilja uppskov med bötesskulden. I sådana fall torde gäldenären knappast ha möjlighet att betala bötesskulden. I dessa situationer kan det möjligen anses lämpligare att även bötesskulden lämnas över till indrivning om den inte blir betald under den ordinarie fristen. Det skulle därigenom bli en viss sällning i uppskofsfrågan utan någon egentlig individuell prövning.

Å andra sidan skulle en sådan ordning förutsätta att RPS gör en kontroll hos Kronofogdemyndigheten av huruvida den bötfällde förekommer i något verkställighetsärende. Även om detta kunde ske automatiserat skulle det sannolikt komplicera och betunga förfarandet. Därtill kan det tänkas att den enskilde har ett intresse av att betala av bötesskulden och därför vill ha en avbetalningsplan, även om han eller hon är föremål för exekutiva åtgärder för andra skulder, bl.a. mot bakgrund av att obetalda böter kan förvandlas till fängelse (se i avsnitt 16.4.2.3 angående detta). För att systemet ska vara enkelt och likabehandlande gör vi den bedömningen att uppskov ska kunna beviljas utan att någon kontroll sker hos Kronofogdemyndigheten.

Det bör inte införas en generellt längre betalningsfrist

Som beskrivs ovan är i dag den kortaste faktiska betalningsfristen för uppbörd av böter cirka 44 dagar efter det att föreläggandet eller domen vinner laga kraft. Ett sätt att möjliggöra en successiv avbetalning under en längre period än i dag, vore att anamma det förslag som Ungdomsbrottsutredningen lämnade gällande unga lagöverträdare (se ovan avsnitt 16.4.3.1) och göra det generellt tillämpligt. Det skulle innebära att betalningsfristen förlängs exempelvis till fyra månader. Bötesgäldenären skulle då erhålla inbetalningskort på såväl hela summan som på ett antal delbetalningar. Efter det att fristen gått ut skulle en avstämning ske

och bötesstraff som inte var till fullo betalda överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Såsom Ungdomsbrottsutredningen konstaterade skulle däremot ett system där varje delbelopp förföll till betalning redan innan hela beloppet skulle vara betalt, leda till betydande administrativt merarbete.

En ordning med en förlängd betalningsfrist för alla bötesgäldenärer och möjlighet att antingen betala av bötesbeloppet i delposter eller hela beloppet senast vid förfalldagen, skulle sannolikt vara det minst krångliga utifrån administrativa synpunkter och den förändring som skulle kräva minst merarbete och ändringar i det datoriserade uppbördssystemet.

Det finns trots detta starka skäl som talar mot en sådan ordning. I likhet med andra påföljder bör ett bötesstraff verkställas så snart som möjligt. Som Skatteverket anförde i sitt remissvar till Ungdomsbrottsutredningens betänkande, kan en förlängd betalningsfrist riskera att uttunna kopplingen mellan gärning och påföljd. Trovärdigheten av bötesstraffet som påföljd gynnas inte av att det alltid går en lång tid innan det behöver verkställas. I de fall den dömde inte har någon vilja att betala är det angeläget att verkställigheten så snart möjligt kan ske tvångsvis genom indrivning. En förlängd betalningsfrist som gäller generellt skulle skjuta på ett sådant förfarande och i vissa fall öka möjligheterna för den som vill undandra sig betalningsansvar genom att undanskaffa egendom.

Vi gör sammantaget den bedömningen att det finns så pass starka skäl mot en ordning med en generell gällande längre betalningsfrist än i dag, att detta inte bör föreslås.

Uppskov bör medges i de fall det begärs av den enskilde

Mot bakgrund av det anförda gör vi bedömningen att den väg som bör övervägas är att bygga uppskovsmöjligheten på att bötesgäldenären själv agerar, utan att skälen för uppskov behöver prövas i det enskilda fallet. En längre betalningsfrist kommer då dem till godo som typiskt sett har behov av och förutsättningar för att betala av beloppet under en längre frist. Sådana bötesgäldenärer som saknar intresse av att betala eller inte alls tror sig ha en sådan förmåga får inte med automatik någon längre frist och kan sålunda utan onödig fördröjning bli föremål för indrivning.

Vi gör sålunda den bedömningen att det är rimligt att medge en längre betalningsfrist för den som aktivt tar initiativ och begär det, utan att betalningsförmågan prövas i det enskilda fallet.

I dag hanteras uppbörden genom ett datoriserat uppbördssystem. För att inte de ändringar vi föreslår ska medföra några betydande extrakostnader måste möjligheterna att ansöka om uppskov kunna hanteras inom detta system. Utredningen har i kontakter med RPS fått information om att det datoriserade uppbördssystemet håller på att ses över och kommer att ersättas med ett nytt system. Såvitt vi kan bedöma skulle det vara möjligt att redan under uppbyggnaden av ett sådant nytt system införa de möjligheter till uppskov som vi här föreslår, i stället för att det ska behöva ske genom kostsamma justeringar i ett senare skede.

Vi bedömer att följande ordning skulle vara lämplig och genomförbar.

När den bötfällda erhåller inbetalningskort över bötesbeloppet anges att betalningsfristen är 30 dagar, precis som i dag. Samtidigt lämnas information om att bötesgäldenären har möjlighet att ansöka om uppskov med betalningen och en avbetalningsplan, samt att en sådan ansökan i så fall måste lämnas in till RPS inom trettiodagarsfristen. Om det inkommer en sådan begäran skriftligen (antingen på papper eller via e-post) beviljar RPS utan särskild prövning ett anstånd på ytterligare 90 dagar. Bötesgäldenären får även möjlighet att betala av beloppet i tre delposter. Bötesgäldenären tillställs ett inbetalningskort på hela summan, med sista inbetalningsdag 90 dagar efter den ursprungliga förfallodagen. För att möjliggöra delbetalningar skickas det därtill ut tre inbetalningskort där summan är uppdelad i tre delposter. Om inte full betalning inkommit inom 90-dagarsfristen utgår en påminnelse. Om bötesgäldenären har betalat en del av beloppet anges i påminnelsen det delbelopp som återstår att betala. Om bötesgäldenären inte betalar resterande belopp inom 14 dagar därefter lämnas ärendet över till Kronofogdemyndigheten för indrivning – oavsett om hela eller endast en del av bötesbeloppet är obetalt.

Denna ordning kan regleras i bötesverkställighetsförordningen.

16.4.6 Överväganden och förslag gällande bötesförvandling

16.4.6.1 Våra direktiv

I våra direktiv anges att en förutsättning för att dagsböter ska vara ett trovärdigt straff är att verkställigheten är effektiv och att en annan reaktion normalt följer när straffet inte kan verkställas. Enligt direktiven är det inte alltid så för närvarande, bl.a. för att obetalda böter i praktiken inte förvandlas till fängelse.

I detta avsnitt övervägs huruvida förutsättningarna för bötesförvandling bör öka och hur en sådan ökning i så fall kan åstadkommas. Vidare övervägs om böter bör kunna förvandlas till någon annan sanktion än fängelse och om villkorligt fängelse bör kunna komma i fråga som förvandlingsstraff.

16.4.6.2 Böter förvandlas sällan till fängelse

Vår bedömning: Böter förvandlas till fängelse i så liten utsträckning att det kan ifrågasättas om lagstiftningen om bötesförvandling tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Det av lagstiftaren i samband med 1983 års reform förutsatta samrådsförfarandet mellan Kronofogdemyndigheten och Åklagarmyndigheten i frågor om bötesverkställighet har inte realiserats. Inte heller i övrigt synes det finnas någon etablerad praxis för när frågan om bötesförvandling ska aktualiseras.

Dagens lagstiftning om bötesförvandling syftar inte till att alla bötesstraff som förblir obetalda efter försök till tvångsvis verkställighet ska förvandlas till fängelse. Som redovisas i avsnitt 16.4.2.3 är syftet med regleringen om bötesförvandling enligt förarbetena dels att ingripa mot bötfällda som hindrar verkställighet genom illojala transaktioner, dels att vidta åtgärder då en underlåten reaktion från samhällets sida skulle framstå som stötande för den allmänna rättskänslan. Avsikten är alltså inte att bötesstraff generellt ska förvandlas till fängelse då den bötfällda har så knappa ekonomiska resurser att det saknas utmättningsbara tillgångar eller då annan utmätning med högre prioritet gör att det saknas tillgångar att täcka bötesbeloppet med.

Mål om bötesförvandling förekommer ytterst sällan. Som regel avgörs mindre än en handfull om året. Även om möjligheten till

bötesförvandling är avsedd att tillämpas restriktivt, så kan det därmed ifrågasättas om lagstiftningen tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Före den reform som genomfördes 1983 och som ledde till den reglering som gäller i dag (se avsnitt 16.4.2.3) togs ett drygt 30-tal personer in i kriminalvårdsanstalt varje år för verkställighet av förvandlingsstraff. I propositionen till 1983 års lagändringar uttalades att avsikten var att beslut om bötesförvandling enligt den nya lagstiftningen skulle meddelas i ungefär motsvarande omfattning.⁹⁷ Så kom emellertid inte att bli fallet. I mitten av 1990-talet undersökte Straffsystemkommittén hur reglerna om bötesförvandling hade tillämpats under åren 1991 och 1992. Undersökningen gav vid handen att det under 1991 förekom nio mål om bötesförvandling och att beslut om förvandling meddelades i åtta av dessa fall. Under 1992 förekom sju mål om bötesförvandling och i sex av dessa fall meddelades beslut om förvandling.⁹⁸ Därefter synes tillämpningen av förvandlingsinstitutet ha minskat ytterligare, vilket framgår av de uppgifter som vi hämtat in om antalet ärenden som Kronofogdemyndigheten överlämnat till åklagare, se avsnitt 16.4.4.4. Under 2000-talet har – med några få undantag – mellan ett och tre ärenden om året överlämnats från Kronofogdemyndigheten till åklagare. Denna siffra får betecknas som anmärkningsvärt låg. Det framstår enligt vår bedömning som osannolikt att förutsättningarna för bötesförvandling endast skulle vara uppfyllda i ett så litet antal fall per år.

Uppgifter om gäldenärer med upprepade bötesskulder som vi inhämtat från Kronofogdemyndigheten talar för att kriterierna för bötesförvandling enligt gällande rätt borde vara uppfyllda i relativt många fall. Per den 29 december 2011 var det knappt 92 000 personer som var restförda hos Kronofogdemyndigheten för bötesskulder. 14 030 av dessa personer var restförda för tre bötesskulder eller fler. 574 personer inom denna grupp var restförda för tio bötesskulder eller fler.⁹⁹ Även om kriterierna för bötesförvandling givetvis inte kan antas vara uppfyllda för alla dem med ett stort antal restförda bötesskulder, torde det bland dem finnas ett antal som träffas av något av kriterierna för förvandling.

För att ett mål om bötesförvandling ska föras till domstol, förutsätts i dag att flera steg passeras. En enskild kronoinspektör

⁹⁷ Prop. 1982/83:93 s. 16, se även Ds Ju 1981:24 s. 44.

⁹⁸ SOU 1995:91 del III s. 68 f.

⁹⁹ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Kronofogdemyndigheten.

ska göra bedömningen att det kan antas föreligga skäl för bötesförvandling. Därefter ska en beslutande kronofogde göra motsvarande bedömning och tillställa åklagare ärendet. Slutligen har åklagaren att självständigt bedöma om det finns förutsättningar för en talan om bötesförvandling.

I förarbetena till 1983 års reform förutsattes att åklagar- och kronofogdemyndigheterna, särskilt i inledningsskedet, skulle samråda med varandra i principiella frågor. Därutöver förväntades åklagarmyndigheternas och domstolarnas ställningstaganden i förvandlingsfrågor bli vägledande för kronofogdemyndigheternas praxis. Av kontakter som utredningen haft med åklagar- och kronofogdemyndigheterna framgår dock att det i vart fall inte i dagsläget sker något samrådsförfarande mellan myndigheterna gällande bedömningen av vilka ärenden som bör kunna aktualisera bötesförvandling. Den ringa refererade domstolspraxis som finns (se avsnitt 16.4.2.3) ger knappast heller någon stor vägledning för beslutsfattare på Kronofogdemyndigheten om i vilka situationer ett ärende bör överlämnas till åklagare. Det saknas refererade rättsfall gällande vad som avses med uppenbar tredska och det fall som HD avgjorde i februari 2012 gällde uteslutande penningböter. Inte heller har Riksåklagaren utfärdat några riktlinjer över vilka ställningstaganden åklagarna ska göra beträffande bötesförvandling. Kronoinspektörerna, som gör den inledande bedömningen av om det finns skäl för bötesförvandling, torde i första hand få vägledning i den handbok om utmätning som Kronofogdemyndigheten upprättat.¹⁰⁰ Handboken, vars anvisningar gällande bötesförvandling återges i avsnitt 16.4.1.6, ger uttryck för att det sällan finns förutsättningar för bötesförvandling.

16.4.6.3 Bör möjligheten till bötesförvandling avskaffas?

Vår bedömning: Möjligheten till bötesförvandling bör inte avskaffas.

Ett sätt att förhålla sig till att förvandlingsinstitutet numera tillämpas så sällan att det närmast framstår som obsolet, skulle kunna vara att helt avskaffa det. I ljuset av den ringa tillämpningen

¹⁰⁰ Handboken Utmätning, Uppdaterad version, oktober 2011, avsnitt 9.12., Kronofogdemyndigheten, 2011.

kan det ifrågasättas om det verkligen finns ett reellt behov av ett förvandlingsstraff. Om man bortser från den principiella frågeställningen huruvida det är godtagbart att vissa bötfällda undgår verkställighet, kan man överväga mer praktiska aspekter av att möjligheten till bötesförvandling avskaffas. Med utgångspunkt i den inventering av förvandlingsstraffets fördelar som Förvandlingsstraffkommittén gjorde i mitten av 1970-talet¹⁰¹, kan följande frågor ställas:

- Har hotet om förvandling till fängelse någon betalningsfrämjande effekt?
- Är möjligheten till bötesförvandling ägnat att motverka uppkomsten av bötesimmunitet?
- Bidrar hotet om förvandling till att höga bötesstraff kan anses utgöra en tillräckligt effektiv påföljdsform som kan utgöra alternativ till kortare fängelsestraff?

Enligt vår bedömning kan frågorna besvaras enligt följande.

Det får anses mycket tveksamt om förvandlingshotet i dag har någon betalningsfrämjande effekt. Såväl verksamma jurister som andra medborgare med kännedom om påföljdssystemet torde betrakta bötesförvandling som ett närmast obsolet institut och möjligheten till förvandling är sannolikt inte ens är känd hos stora delar av allmänheten. Det torde snarare vara hotet om att blir föremål för indrivning hos Kronofogdemyndigheten och inte minst den därvid förenade betalningsanmärkningen som befrämjar frivillig betalning av böter. Detta är ett skäl som skulle kunna sägas tala för att helt avskaffa möjligheten till bötesförvandling.

Förvandlingsinstitutet har emellertid, om det tillämpas konsekvent, även tydliga fördelar. Systemet fyller enligt vår mening fortfarande en funktion genom att det är ägnat att motverka en s.k. bötesimmun grupp. Förekomsten av ett förvandlingsstraff kan dessutom bidra till att böter framstår som en tillräckligt ingripande och trovärdig påföljd, vilket kan öka förutsättningarna för att använda böter som påföljdsform även för brott med inte alldeles obetydliga straffvärden – och då även som alternativ till kortare fängelsestraff.

¹⁰¹ SOU 1975:55, se avsnitt 16.3.2.2 ovan.

Därtill skulle det knappast vara förenligt med våra direktiv att föreslå att systemet avskaffas, i vart fall inte om vi inte samtidigt föreslår något annat system för att reagera på obetalda böter.

16.4.6.4 Bör förutsättningarna för bötesförvandling öka?

Vår bedömning och vårt förslag: 15 § första stycket bötesverkställighetslagen (1979:189) ändras, genom att kravet på att det ska vara *uppenbart* att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna tas bort. I övrigt bör inte förutsättningarna för förvandling av böter utvidgas.

Det innebär att böter ska förvandlas om den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt.

Som redovisats närmare i avsnitt 16.4.2.3 innebär nuvarande reglering i 15 § BvL att böter ska förvandlas till fängelse i minst 14 dagar och högst tre månader, om det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt. Vi har enligt våra direktiv att överväga om det oftare än i dag bör följa en annan reaktion när ett bötesstraff inte kan verkställas. Vi har därför funnit anledning att undersöka om förutsättningarna för bötesförvandling bör utvidgas.

När frågan om utvidgade förutsättningar för bötesförvandling övervägs, är en grundläggande fråga vad man vill uppnå med regleringen. Frågeställningen kan ta sitt avstamp än tidigare; i vilken omfattning kan det accepteras att bötesstraff aldrig blir verkställda, dvs. att den dömden aldrig betalar de pengar som domstol eller åklagare har beslutat att han eller hon ska betala till staten.

Ett synsätt som skulle kunna anläggas, och som överensstämmer med våra överväganden i kapitel 12 såvitt avser bristande verkställighet av villkorligt fängelse, är att det som utgångspunkt överhuvudtaget inte kan accepteras att en påföljd inte verkställs. Ovillkorligt fängelse verkställs tvångsvis genom polishandräckning för den som undandrar sig verkställighet. Tilläggsstraff till villkorligt fängelse som inte fullgörs ska enligt de förslag vi lämnar i kapitel 12 ändras till andra sanktioner som kan förväntas bli fullgjorda och därmed leda till full verkställighet av påföljden. Om

inte heller sådana förändringar leder till full verkställighet ska det, som sista åtgärd, kunna beslutas att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.

Verkställigheten av böter kan dock enligt vår bedömning inte helt jämföras med verkställigheten av ett ovillkorligt fängelsestraff. Det går så gott som alltid att med tvång beröva en människa friheten oberoende av de kringliggande omständigheterna, vilket innebär att det mycket sällan finns verkställighetshinder avseende ovillkorliga fängelsestraff. Att ett bötesstraff inte går att verkställa beror däremot ofta på att den dömda inte har några utmättningsbara tillgångar och därmed saknar förmåga att följa domen eller beslutet.

En mer adekvat parallell är den till villkorligt fängelse. För den som inte kan fullgöra en beslutad tilläggssanktion, eller som undandrar sig verkställighet genom att vägra underkasta sig sanktionen, ska tilläggssanktionen ändras till en tillräckligt ingripande sanktion som kan verkställas. I sista hand får det beslutas att den dömda ska verkställa straffet i anstalt. Det är enligt våra förslag i kapitel 12 inget alternativ att nöja sig med att konstatera att ett villkorligt fängelsestraff i det enskilda fallet inte är verkställbart eftersom den dömda inte har förutsättningar att utföra tilläggssanktionen.

Mot bakgrund av det nu anförda skulle det kunna hävdas att böter som kvarstår obetalda efter uppbörd och indrivning alltid ska förvandlas till fängelsestraff, så att verkställighet kan säkras. En sådan ordning skulle dock resa stora betänkligheter. Som återges i avsnitt 16.4.2.1 var utgångspunkten i den reglering som gällde före 1983 års reform att obetalda böter i princip alltid skulle förvandlas till fängelse. Samtidigt fanns det möjlighet att meddela anstånd med verkställigheten, vilket innebar att det i realiteten inte skedde någon konsekvent förvandling. De fall där bötesförvandling beslutades utan anstånd sammanföll till största del med den kategori som enligt nuvarande reglering ska bli föremål för förvandling. Anståndsmyndigheten innebar att endast en mycket liten grupp bötfällda – om än större än i dag – kom att avtjäna fängelsestraff för obetalda böter.

Vissa av de nackdelar som Förvandlingsstraffkommittén på sin tid anförde gällande förvandlingssystemet (se avsnitt 16.4.2.2) har särskilt stor bäring på ett system som mer konsekvent skulle förvandla obetalda böter till fängelse; frihetsberövande skulle ofta följa på utpräglad bötesbrottslighet, förvandlingsstraffet skulle framstå som bestraffning av en betalningsförsummelse och drabba

ett socialt utpräglat svagt klientel och användningen av korta fängelsestraff skulle öka påtagligt.

Det har således länge funnits ett grundläggande motstånd mot att böter ska kunna avtjänas i fängelse. Själva föreställningen att någon får verkställa straff i fängelse enbart pga. sin bristande betalningsförmåga strider mot moderna rättviseföreställningar och frammanar snarast bilden av gångna tiders gäldstuga.

I sammanhanget finns det vidare anledning att beakta Europarådets uttalanden angående behovet av påföljder som utgör alternativ till fängelsestraff. I ”Resolution (76) 10 on certain alternative penal measures to imprisonment”, som antogs av ministerkommittén 1976, rekommenderar Europarådets ministerkommitté medlemsstaterna att tillse att böter kan användas som påföljd på bred basis och att det finns metoder som gör det möjligt att anpassa böterna till den bötfälldes ekonomiska förhållanden. Vidare uttalas att metoderna för framtvingande av betalning bör vara sådana att användning av fängelse om möjligt undviks. Dessa rekommendationer får anses utgöra en anvisning om att förvandling av böter, i vart fall till ovillkorligt fängelse, bör tillgripas i minsta möjliga utsträckning.

De skäl som talar mot förvandlingsstraff är enligt vår bedömning sammantaget så starka att det är svårt att se framför sig ett system där obetalda böter mer regelmässigt förvandlas till fängelse. Den fråga som däremot kan övervägas är om förutsättningarna för förvandling bör göras något mindre restriktiva än enligt den nuvarande regleringen.

En omständighet som talar emot ett utvidgat tillämpningsområde för bötesförvandling är att ålagda böter i stor utsträckning blir betalda (se avsnitt 16.4.4.3). Den förhållandevis höga slutliga verkställighetsgraden talar för att nuvarande former för verkställighet upplevs som förhållandevis ingripande av dem som bötfälls och att uppbörds- och indrivningsförfarandet i de allra flesta fall är tillräckligt för att tillse att de som kan betala ålagda böter faktiskt också gör det.

De personer som inte kan antas göra sitt yttersta för att undvika de negativa följder som ett indrivningsförfarande för med sig torde vara de som nuvarande bestämmelse i 15 § BvL om förvandling avser att träffa; dels de som genom illojala åtgärder gör sig oåtkomliga för indrivning (tredskofallen), dels de som utnyttjar det förhållandet att deras bristande betalningsförmåga lett till s.k. bötesimmunitet (påkallat från allmän synpunkt). De förstnämnda

försöker avsiktligt kringgå det system som finns, medan de sistnämnda redan förekommer i systemet i sådan omfattning – genom exempelvis tidigare betalningsanmärkningar – att ytterligare obetalda bötesbelopp inte får någon större betydelse för deras vidare framtid. Att förvandlingsinstitutet tar sikte på dessa båda grupper är enligt vår bedömning rimligt. Frågan är då om det finns möjlighet att utvidga förutsättningarna för att ingripa mot just dessa grupper.

I 15 § BvL anges att bötesförvandling ska ske, om det är *uppenbart* att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av *särskilda skäl* är påkallad från allmän synpunkt. Ett sätt att något utöka tillämpningsområdet för bötesförvandling, så att det omfattar en större andel av sådana bötfällda som tredska eller utnyttjar sin s.k. bötesimmunitet, skulle kunna vara att ta bort förstärkningsorden ”uppenbart” respektive ”särskilda skäl”.

När det först gäller kravet på att det ska vara *uppenbart att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala*, kan konstateras att tredska i sig är ett starkt begrepp. Kravet på att den bötfällde ska ha visat tredska får anses innebära att han eller hon ska ha försökt undgå verkställighet på ett mer aktivt sätt, t.ex. genom att hålla sig oåtkomlig eller på annat sätt vidta åtgärder som innebär att indrivning inte kan ske.

I nuvarande lagstiftning har kravet på tredska förstärkts ytterligare, genom att det ska vara uppenbart att underlåtenheten att betala beror på tredska. Begreppet uppenbart tolkas vanligtvis – oberoende av vilket sammanhang det förekommer i – som ett mycket högt ställt krav. I förarbetena anges också att det bör vara fråga om undandragandeåtgärder såsom skenavtal och täta byten av arbetsplats.

Utan ett krav på uppenbarhet, kan det antas att fler fall än i dag där det är visat att den bötfällde har uppvisat tredska vid försöken att driva in böteskulden kan bli föremål för en talan om förvandling. Utöver de mer tydliga fallen av skenmanövrer som angavs i de ursprungliga förarbetena, bör ett slopande av uppenbarhetskravet kunna innebära att gäldenärens agerande kopplat till själva utmättningsförfarandet ges en större betydelse. Om gäldenären vägrar att svara på frågor och i övrigt medverka till att klarlägga sina ekonomiska förhållanden i kontakterna med Kronofogdemyndigheten, bör det ofta anses att en tredsksituation föreligger. Utifrån behovet av att upprätthålla bötesstraffets trovärdighet

anser vi att det är rimligt att sådan form av tredska kan leda till att böterna förvandlas till fängelse. Vi föreslår därför att uppenbarhetsrekvisitet tas bort.

Att det hittills uppställts ett uppenbarhetskrav torde ha inneburit att möjliga fall av tredska inte dokumenterats eller utretts vidare under utmättningsförfarandet, eftersom det inte förutsetts att det skulle kunna göras uppenbart att tredska förelåg. Slopandet av uppenbarhetskravet torde därför innebära att det ställs större krav på Kronofogdemyndigheten att utreda de bakomliggande förhållandena till att böter inte har kunnat drivas in.

När det sedan gäller den andra gruppen bötesgäldenärer som kan bli föremål för bötesförvandling, de som omfattas av kravet på att *förvandling annars ska vara av särskilda skäl påkallad från allmän synpunkt*, kan konstateras att kravet på ”särskilda skäl” medför att tillämpningen blir förhållandevis restriktiv. Detta är också något som lagstiftaren avsåg när bestämmelsen infördes – att omständigheterna skulle vara speciella och att en underlåten reaktion från samhällets sida skulle framstå som stötande för den allmänna rättskänslan.

HD har nyligen prövat frågan om när det kan anses vara av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt att förvandla böter¹⁰² (se avsnitt 16.4.2.3 där beslutet återges). Målet gällde endast penningböter för brott där fängelse inte ingick i straffskalan. Det gällde därtill ett förhållandevis begränsat belopp och en person som inte återfallit efter det att talan om förvandling hade aktualiserats. Vi bedömer inte att HD:s beslut har begränsat tillämpningen av förvandlingsregeln på ett sådant sätt att det påkallar några initiativ från lagstiftarens sida, utan att det är en rimlig tillämpning av den gällande lagstiftningen.

För att bredda tillämpningen av förvandlingsinstitutet skulle det kunna övervägas att utmönstra kravet på särskilda skäl. En sådan förändring skulle dock enligt vår bedömning vara för långtgående. Det kan nämligen sägas att det alltid är påkallat från allmän synpunkt att tillse att obetalda böter som inte kan betalas genom indrivning blir verkställda på annat sätt. Som anförts i det föregående finns det dock starka skäl som talar emot att det införs någon mer generell möjlighet att förvandla obetalda bötesstraff till fängelse, bl.a. att det inte är rimligt att placera personer som har gjort sig skyldiga till ringa brottslighet i fängelse endast av den

¹⁰² Högsta domstolens beslut den 15 februari 2012 i mål Ö 4728-10.

anledningen att deras betalningsförmåga brister. Kravet på särskilda skäl för att besluta om bötesförvandling i andra fall än där den bötfällda uppvisat tredska tillgodoser detta önskemål. Detta krav bör därför inte utmönstras.

Sammantaget gör vi bedömningen att det i 15 § första stycket BvL föreskrivna kravet att det för förvandling ska ske ska vara *uppenbart* att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna bör tas bort, men att förutsättningarna för förvandling av böter i övrigt inte bör utvidgas.

Mot bakgrund av den ringa tillämpningen av förvandlingsinstitutet överväger vi nedan i avsnitt 16.4.6.7 om själva tillämpningen av lagstiftningen kan effektiviseras och göras mer konsekvent.

16.4.6.5 Bör böter kunna förvandlas till någon annan sanktion än fängelse?

Vår bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet att förvandla böter till någon av de sanktioner som kan användas som tilläggsstraff till villkorligt fängelse.

Flera av de skäl som vi i föregående avsnitt har ansett tala emot en utvidgning av tillämpningsområdet för bötesförvandling, hänger samman med att böterna förvandlas till just fängelse som verkställs i anstalt. Böter är den mildaste sanktionen i påföljdssystemet och fängelse den strängaste. Även det kortaste fängelsestraff som kan dömas ut, fängelse i 14 dagar, anses mer ingripande än högsta möjliga antal dagsböter. I de fall då ett rent bötesstraff förvandlas till fängelse, påförs den bötfällda därmed en betydligt mer ingripande påföljd än vad straffvärdet i sig motiverar. Repressionsökningen betingas inte av brottets allvar utan av den dömdes bristande betalningsvilja eller betalningsförmåga.

Som vi har anfört i våra allmänna utgångspunkter i kapitel 7 bör hela påföljdssystemet vägledas av en humanitetsprincip. I möjligaste mån bör fängelse undvikas om det finns något annat tillräckligt ingripande och trovärdigt alternativ att tillgå. Enligt våra direktiv ska också en allmän inriktning på vårt arbete vara att minska användningen av korta fängelsestraff.

När förvandlingsstraffet infördes fanns inte de förhållandevis ingripande alternativ till frihetsberövande påföljder som finns i dagens påföljdssystem. Det bör därför övervägas om något av dessa alternativ kan användas vid bötesförvandling.

Vad som i första hand finns anledning att överväga är om förvandling kan ske till någon av de tilläggssanktioner som ett villkorligt fängelsestraff enligt vad vi har föreslagit i kapitel 9 och 11 ska kunna förenas med, dvs. samhällstjänst, övervaknings- och kontrollsanktion, vård- eller påverkanssanktion, kontraktsvård eller hemarrest.

En förvandling av böter till någon av dessa sanktioner skulle visserligen också innebära en repressionsökning i förhållande till det ursprungliga bötesstraffet. Repressionsökningen skulle dock vara mindre än i dag, då steget ju tas direkt från böter till ovillkorligt fängelse. Steget skulle därutöver kunna minimeras genom att den sanktion som bötesstraffet förvandlas till straffmäts på ett sådant sätt att ingripandegraden mer motsvarar den hos det ursprungliga bötesstraffet. Exempelvis skulle antalet timmar samhällstjänst kunna sättas lägre än de 40 timmar som ska utgöra minimiantal när samhällstjänst utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse.

Som redovisats i avsnitt 16.4.3.2 föreslog Straffsystemkommittén att förvandling av böter i första hand skulle ske till samhällstjänst och i andra hand till elektronisk intensivövervakning. Enligt förslaget skulle böter även kunna förvandlas till kontraktsvård, om förutsättningarna för sådan vård var uppfyllda. Förslaget möttes av stark kritik under remissbehandlingen, även om samtidigt ett antal remissinstanser tillstyrkte det. Kritiken avsåg framförallt att den grupp som undandragit sig böter knappast skulle medverka till samhällstjänst. En annan synpunkt var att samhällstjänst inte skulle vara en adekvat eller tillräckligt avskräckande påföljd i förvandlingssituationerna.

Alla sanktioner utom böter och fängelse i anstalt förutsätter i någon mån den dömdes medverkan. Det förhållandet att de alternativa sanktionerna i större eller mindre utsträckning bygger på den dömdes medverkan, innebär att det i ett system där böter kan förvandlas till en sådan sanktion kommer att uppkomma fall där inte heller den nya sanktionen genomförs. Efter det att bötesstraffet förvandlats till t.ex. samhällstjänst eller hemarrest skulle det i sådana situationer – för att tillse att verkställighet verkligen åstadkoms – krävas ytterligare en process, där den nya sanktionen i

sin tur får förvandlas till fängelse. I vart fall i de fall där bötesförvandling motiveras av att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna kan det inte uteslutas att sådana situationer kommer att bli förhållandevis vanligt förekommande. Det kan ifrågasättas om bristande verkställighet av böter motiverar att resurser hos rättsväsendet tas i anspråk i den utsträckning som i så fall kommer att krävas.

Om böter ska kunna förvandlas till någon annan sanktion än fängelse, måste vidare övervägas vilken sanktion eller vilka sanktioner som ska kunna komma i fråga. Ett synsätt skulle kunna vara att böter, i enlighet med vad Straffsystemkommittén föreslog, i första hand ska förvandlas till samhällstjänst och i andra hand till hemarrest. Vad som emellertid talar emot en sådan ordning är att både samhällstjänst och hemarrest förutsätter en bedömning av den bötfälldes förutsättningar att fullgöra sanktionen. För att – så långt möjligt – undvika ytterligare processer i anledning av förvandlingsstraffet, bör det inte finnas möjlighet att förvandla böter till samhällstjänst eller hemarrest om den bötfällda redan på förhand inte kan anses ha förutsättningar att fullgöra en sådan sanktion. Om inte någon av sanktionerna kan antas bli fullgjord, skulle bötesstraffet därmed trots allt få förvandlas till fängelse. Den bötfälldes personliga och sociala förhållanden, såsom arbetsförmåga och tillgång till bostad, skulle därmed bli avgörande för om böterna ska ersättas med fängelse eller med någon mindre ingripande sanktion.

Ett sätt att undvika den nu beskrivna effekten är att ge domstolen möjlighet att välja mellan samtliga de sanktioner som kan utgöra tilläggssanktioner till villkorligt fängelse, dvs. även vård- eller påverkanssanktion, övervaknings- och kontrollsanktion samt kontraktsvård. Det skulle dock innebära att varje ärende om bötesförvandling skulle behöva föregås av en prövning av vilken sanktion som är lämpligast för den bötfälldes vidkommande. En sådan prövning torde förutsätta att personutredning inhämtas. Även mot bakgrund av detta kan det ifrågasättas om bristande verkställighet av böter motiverar att rättsväsendets resurser tas i anspråk i den utsträckning som i så fall skulle behövas.

Sammantaget kan konstateras att vissa av invändningarna mot en utvidgad bötesförvandling visserligen skulle tappa i styrka om det infördes en möjlighet att förvandla böter till någon av de sanktioner som ska kunna utgöra tilläggssanktioner till villkorligt fängelse, men att en sådan möjlighet skulle leda till att rätts-

väsentets resurser tas i anspråk på ett sätt som framstår som omotiverat i förhållande till den begångna brottsligheten. Vi gör därför bedömningen att det inte bör införas någon möjlighet att förvandla böter till någon av de sanktioner som ska kunna utgöra tilläggsanktioner till villkorligt fängelse.

16.4.6.6 Bör böter kunna förvandlas till villkorligt fängelse?

Vårt förslag: Böter ska inte kunna förvandlas till villkorligt fängelse.

Enligt de förslag vi lämnar i kapitel 9 ska kortare fängelsestraff som regel dömas ut villkorligt. Det villkorliga fängelsestraffet ska förenas med tilläggsanktioner som står i rimlig proportion till det utmätta fängelsestraffets längd. Fängelsestraffet villkoras av att den dömda fullgör tilläggsanktionen och inte begår brott under prövotiden. Endast om fängelsestraffet uppgår till ett år eller mer eller om det inte finns tilläggsanktioner som på ett trovärdigt sätt kan reagera på att den dömda har återfallit i brott, ska ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut.

I 15 § BvL anges att böter under vissa förutsättningar ska förvandlas till *fängelse*. Förvandlingsstraffet ska enligt samma bestämmelse bestämmas till *fängelse* i lägst 14 dagars och högst tre månader. En bestämmelse av motsvarande innebörd finns i 25 kap. 8 § brottsbalken, där det föreskrivs att böter som inte betalas in får förvandlas till *fängelse* i lägst fjorton dagar och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen. Om inte någon ändring görs i dessa bestämmelser, innebär våra förslag i kapitel 9 att rätten ges möjlighet att besluta att ett förvandlingsstraff för böter (i likhet med andra fängelsestraff) ska vara villkorligt. Det finns därmed anledning att överväga hur förvandlingsinstitutet bör förhålla sig till systemet med villkorligt fängelse.

Utifrån vissa utgångspunkter skulle en ordning där böter kan förvandlas till villkorligt fängelse vara en lämplig utveckling. Som anförs i föregående avsnitt skulle flera av de invändningar som finns mot förvandlingsinstitutet tappa i styrka om det ges möjlighet att förvandla böter till något annat än ett ovillkorligt fängelsestraff. Ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggsanktion utmätt i förhållande till fängelsestraffets längd skulle enligt vår

bedömning utgöra en tillräckligt ingripande sanktion för att ersätta obetalda böter.

Systemet med villkorligt fängelse kan dock knappast tillämpas på samma sätt vid bötesförvandling som i andra fall. Enligt våra överväganden i kapitel 9 ska ett villkorligt fängelsestraff på högst tre månader som huvudregel förenas med dagsböter, om inte återfallssituationen är sådan att en mer ingripande sanktion är motiverad. Det skulle dock knappast framstå som trovärdigt, eller för den delen ens vara lämpligt, om ett obetalt bötesstraff förvandlas till villkorligt fängelse med böter som tilläggsanktion. En förutsättning för att villkorligt fängelse ska kunna utgöra förvandlingsstraff för böter är därför att böter inte kan användas som tilläggsanktion vid förvandlingsstraff.

En möjlighet att förvandla böter till villkorligt fängelse är emellertid inte heller med en sådan särreglering fri från invändningar. I likhet med vad som i föregående avsnitt anförts när det gäller möjligheten att förvandla böter till någon av de övriga tilläggsanktioner som ett villkorligt fängelsestraff kan förenas med, skulle en förvandling till villkorligt fängelse riskera att föranleda ytterligare processer för att den dömda inte genomför den tilläggsanktion som beslutas. Dessutom skulle varje förvandlingsprocess kräva en bedömning av vilken tilläggsanktion som skulle väljas i det enskilda fallet, grundat på den dömdes personliga förhållanden. Om ett bötesstraff förvandlas till villkorligt fängelse uppstår därtill frågan om det ska finnas möjlighet att besluta att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt om den dömda återfaller i brott under prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet. Systemet för bötesförvandling skulle därmed bli dels resurskrävande, dels något tungrovt.

Enligt vår bedömning är nackdelarna med en ordning där det kan beslutas att förvandlingsstraff för böter ska vara villkorliga betydande. Ordningen med bötesförvandling är därtill så särpräglad att den inte låter sig inordnas i ett system med villkorligt fängelse. Vi föreslår därför att böter bara ska kunna förvandlas till ovillkorligt fängelse.

16.4.6.7 Kan verkställigheten av böter i övrigt effektiviseras genom en mer konsekvent tillämpning av dagens lagstiftning?

Vår bedömning: Frågan om bötesförvandling bör kunna ges en högre prioritet hos ansvariga myndigheter.

Det bör ske ett aktivt samrådsförfarande mellan Kronofogdemyndigheten och Åklagarmyndigheten gällande förutsättningarna för bötesförvandling.

Genom tydligare riktlinjer kan Kronofogdemyndigheten förbättra processen att sälla ut ärenden där bötesförvandling kan komma i fråga.

Våra överväganden hittills har lett till bedömningen att möjligheten att förvandla obetalda böter endast bör utvidgas i begränsad omfattning, genom att det inte längre ska krävas att det är *uppenbart* att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna. Vidare har vi gjort bedömningen att det inte bör införas någon möjlighet att förvandla bötesstraff till någon annan sanktion än ovillkorligt fängelse. Förutsättningarna för bötesförvandling kommer därmed inte att förändras på något mer avgörande sätt. Frågan som då bör ställas är om det finns andra vägar att effektivisera verkställigheten av bötesstraff som inte har kunnat verkställas genom uppbörd eller indrivning.

Regleringen i BvL innebär, även med den ändring vi föreslår, att möjligheten till bötesförvandling är begränsad och att den omfattar långt ifrån alla böter som inte kunnat drivas in. Som anförts inledningsvis i detta avsnitt kan det dock ifrågasättas om gällande lagstiftning tillämpas på ett konsekvent sätt – mot bakgrund av det mycket ringa antal ärenden om bötesförvandling som överlämnas till åklagare varje år. Detta gäller inte bara i situationer där den bötfällda vidtar aktiva åtgärder för att indrivning inte ska kunna ske, utan även när en och samma person fortsätter att göra sig skyldig till bötesbrottslighet trots att hans eller hennes ekonomiska förhållanden är sådana att bötesbeloppen inte kan drivas in. I den första situationen – när den bötfällda av tredska underlåtit att betala böterna – föreslår vi som sagt en viss utvidgning av tillämpningsområdet genom att uppenbarhetsrequisitet tas bort. I sådana situationer borde själva ändringen leda till en något större tillämpning av förvandlingsinstitutet. Enligt vår bedömning borde

dock rimligen fler fall än i dag kunna bli föremål för förvandling på grund av att det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt, även utan att det nuvarande tillämpningsområdet utvidgas. Att så många som 14 030 personer var restförda hos Kronofogdemyndigheten för tre böteskulder eller fler varav 574 personer var restförda för tio böteskulder eller fler,¹⁰³ talar för att en konsekvent tillämpning av reglerna skulle kunna öka andelen som blir föremål för bötesförvandling.

Även utan att det behöver anläggas ett mer strängt synsätt än vad dagens lagstiftning ger uttryck för vad gäller behovet av bötesförvandling, framstår det från flera utgångspunkter som olyckligt att lagstiftningen tillämpas i mindre utsträckning än vad som synes ha varit avsikten när den infördes. För det första bör en allmän utgångspunkt vara att lagstiftningen ska få det genomslag som lagstiftaren har avsett. Att förvandlingsinstitutet – såvitt går att bedöma – inte tolkas eller tillämpas på ett konsekvent sätt leder dessutom till en orättvis ordning, där några få personer om året blir föremål för bötesförvandling trots att det uppenbarligen bland det stora antalet icke verkställda böter måste finnas ett betydande antal fall där omständigheterna är liknande men där någon förvandling aldrig aktualiseras. En sådan ordning kan inte anses vara förenlig med kraven på rättssäkerhet och likabehandling.

Vi har tidigare i detta avsnitt gjort bedömningen att möjligheten till bötesförvandling inte bör avskaffas. Denna bedömning grundas bl.a. på att förvandlingsinstitutet har fördelar då det är ägnat att motverka uppkomsten av en s.k. bötesimmun grupp och då det kan bidra till att öka förutsättningarna för att använda böter som påföljdsform. För att dessa fördelar ska uppstå, och systemet med bötesförvandling därmed över huvud taget ska fylla en funktion, krävs dock att regelverket tillämpas på ett mer konsekvent sätt än i dag. Vårt förslag att utmönstra uppenbarhetsrequisiten såvitt avser tredskande bötesgäldenärer kan sägas vara ett steg i riktning mot att åstadkomma större konsekvens i tillämpningen.

Enligt vår uppfattning skulle därtill tillämpningen bli än mer konsekvent och leda till fler avgöranden, om frågan fick en högre prioritet hos de myndigheter som har att tillämpa systemet.

En sådan prioritering skulle kunna uppnås t.ex. genom ett aktivt samrådsförfarande mellan Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten, som skulle kunna leda till en större samsyn när det gäller

¹⁰³ Per den 29 december 2011 enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten, se avsnitt 16.4.6.2 ovan.

frågan om i vilka situationer ett indrivningsärende bör överlämnas till åklagare. Ett samrådsförfarande mellan Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten skulle också öka konsekvensen och enhetligheten i tillämpningen, särskilt vad gäller de frågor som innefattar eller tangerar straffrättsliga bedömningar. Ett sådant samråd bör ske på både lokal och central nivå. Att det skulle ske ett sådant samrådsförfarande var också något som lagstiftaren förutsatte när den nuvarande regleringen infördes (se avsnitt 16.4.2.3).

Därutöver gör vi den bedömningen att frågan om bötesförvandling kan ges en högre prioritet hos Kronofogdemyndigheten. Genom exempelvis tydligare riktlinjer till de handläggare som arbetar med utmätning och upprättar en utredningsrapport när det saknas förutsättningar för utmätning av böteskulden om i vilka fall bötesförvandling kan komma i fråga, torde det kunna komma till stånd en mer konsekvent tillämpning av regelverket.

Det kan naturligtvis resas invändningar mot att myndigheterna ska öka prioriteringen av frågan om bötesverkställighet. Det finns ju andra delar av Kronofogdemyndighetens och Åklagarmyndighetens verksamheter som är av större betydelse såväl för samhällsekonomin och rättsordningen som för enskilda. Mot bakgrund av vad som sägs i våra direktiv och med hänvisning till vad som tidigare sagts om vikten av att den lagstiftning som finns också tillämpas i enlighet med lagstiftarens avsikter, finner vi dock starka skäl att förespråka en ökad prioritering av frågan.

Det framstår därför som angeläget att – som vi anför ovan – frågan om bötesförvandling prioriteras högre än i dag av ansvariga myndigheter, att det sker ett samrådsförfarande mellan Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten samt att Kronofogdemyndigheten utarbetar tydligare riktlinjer för sin verksamhet som gör att sällningen av tänkbara förvandlingsfall sker mer i enlighet med vad lagstiftaren avsett. Det gäller såväl de s.k. tredskofallen – oavsett om uppenbarhetsrequisitet tas bort eller inte – som de fall då förvandling av särskilda skäl kan anses vara påkallad ur allmän synpunkt.

16.5 Böter som tilläggsanktion till villkorligt fängelse

16.5.1 Inledning

Våra förslag gällande villkorligt fängelse berör även frågan om hur obetalda böter ska hanteras

Vi har i kapitel 9 föreslagit att de påföljder som enligt nuvarande lagstiftning utgör alternativ till fängelse – villkorlig dom och skyddstillsyn – ska ersättas av villkorligt fängelse. Våra förslag innebär att det ska föreligga en presumtion för att besluta att fängelsestraff som understiger ett år ska vara villkorliga. Ett skäl att bryta presumtionen kan vara att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott som föranlett annan påföljd än böter. Villkorligt fängelse ska förenas med en tilläggsanktion. Ingreppandegraden i tilläggsanktionen ska bestämmas utifrån det villkorliga fängelsestraffets längd och den tilltalades tidigare brottslighet. Villkorligheten i det villkorliga fängelsestraffet ska bestå i dels att den dömde avhåller sig från att begå brott under en prøvotid, dels att han eller hon fullgör eller underkastar sig den beslutade tilläggsanktionen. I den mån den dömde inte uppfyller dessa villkor brister det således i verkställigheten av det villkorliga fängelsestraffet.

I enlighet med vad vi har föreslagit i kapitel 9.5.6 ska dagsböter väljas som tilläggsanktion, om det utgör en tillräckligt ingripande sanktion med hänsyn till fängelsestraffets längd och den tilltalades tidigare brottslighet. Som utgångspunkt har vi angett att villkorliga fängelsestraff på högst tre månader ska kunna förenas med dagsböter. Om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott på ett sätt som bör beaktas i sammanhanget, förutsätts dock en mer ingripande tilläggsanktion än böter.

Vi har i kapitel 12 övervägt vilka åtgärder som bör kunna vidtas om den dömde inte fullgör den tilläggsanktion som ett villkorligt fängelsestraff har förenats med. Hanteringen av bristande betalning av böter som tilläggsanktion har emellertid inte övervägts i det sammanhanget, då vi ansett den frågan vara så nära anknuten till frågan om bristande verkställighet av böter som självständig påföljd att den bör övervägas i samband med övriga frågor om böter.

Vi har i avsnitt 12.8.2 angett som utgångspunkt att ett villkorligt fängelsestraff, på samma sätt som andra påföljder, måste verkställas fullt ut. Som beskrivits ovan består en del av verkställigheten att den dömde fullgör den tilläggsanktion som det villkorliga

fängelsestraffet har förenats med. För att trovärdigheten för villkorligt fängelse som påföljd ska kunna upprätthållas, krävs det därför att det leder till konsekvenser för den dömde om han eller hon inte fullgör tilläggsstraffet inom prövotiden.

När det gäller bristande verkställighet av andra tilläggsstraff än böter, har vi i avsnitt 12.8.3.3 gjort bedömningen att det i första hand bör bli aktuellt att meddela den dömde en varning, eventuellt i kombination med en förlängning av prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet. Om varningen inte får till följd att tilläggsstraffet fullgörs, eller om en varning på förhand inte kan antas leda till ett fullgörande, ska det övervägas om tilläggsstraffet kan bytas ut mot någon annan straff. I sådana fall ska i första hand väljas en tilläggsstraff av motsvarande ingripandegrad som den som det villkorliga fängelsestraffet ursprungligen förenades med. Om det inte finns förutsättningar att ersätta tilläggsstraffet med en lika ingripande straff, ska den i andra hand bytas ut mot en straff som är mer ingripande. I sista hand, om det inte finns någon tillräckligt ingripande straff att tillgå, får det beslutas att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.

Den fråga vi nu har att överväga är vilken reaktion som bör följa för det fall att den som dömts till villkorligt fängelse i förening med dagsböter brister i verkställighet genom att inte betala bötesbeloppet.

Nuvarande reglering avseende villkorlig dom och skyddstillsyn som förenats med dagsböter

I dagens påföljdssystem kan såväl villkorlig dom som skyddstillsyn förenas med dagsböter. Dagsböterna är då att anse som en självständig påföljd. Ett undanröjande av den villkorliga domen eller skyddstillsynen påverkar inte skyldigheten att utge dagsböterna och underlåten betalning av bötesbeloppet anses inte innebära att den dömde missköter den villkorliga domen eller skyddstillsynen.¹⁰⁴ Bötesstraffet är alltså helt fristående från den villkorliga domen respektive skyddstillsynen. För verkställigheten av bötesstraffet gäller regleringen i BvL, vilket innebär att den dömde, om han eller hon inte frivilligt betalar det bötesbelopp som dömts ut, blir föremål för indrivning. Om inte heller indrivning leder till full betalning kan böterna förvandlas till fängelse, om förutsättningarna i 15 § BvL är uppfyllda.

¹⁰⁴ Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentaren till 30 kap. 8 §.

Böternas ställning när de döms ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse

Det system som vi har föreslagit i kapitel 9 innebär att dagsböter ska kunna utgöra en tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Sådana böter kommer inte att utgöra en självständig påföljd utan blir en del av det villkorliga fängelsestraffet. Om det vid återfall i brott beslutas att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, kommer därmed skyldigheten att betala böterna, på samma sätt som skyldigheten att fullgöra andra tilläggssanktioner, att bortfalla. Om den dömde betalar bötesbeloppet har han eller hon delvis verkställt det villkorliga fängelsestraffet, vilket innebär att det endast bör kunna beslutas att en del av straffet ska verkställas i anstalt vid ett eventuellt återfall inom prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet. Det blir därmed inte givet att böter som döms ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse ska omfattas av samma verkställighetsreglering som böter som självständig påföljd.

16.5.2 Obetalda böter kan inte likställas med andra tilläggssanktioner som inte fullgörs

<p>Vår bedömning: Obetalda böter bör inte hanteras på samma sätt som andra tilläggssanktioner som inte fullgörs.</p>

Med utgångspunkten att ett villkorligt fängelsestraff ska vara villkorat av att den dömde fullgör den tilläggssanktion som straffet förenas med, kan det hävdas att det vore mest följdriktigt att behandla böter som inte betalas på samma sätt som andra tilläggssanktioner som inte fullgörs. Med en sådan reglering skulle det förhållandet att den dömde inte betalar böterna inom en viss tid kunna föranleda varning, en förlängd prøvotid, ändrade tilläggssanktioner och i sista hand beslut om att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt. För den som, trots att varning meddelats, inte betalar bötesbeloppet skulle därmed böterna kunna ersättas med t.ex. samhällstjänst, övervaknings- och kontrollsanktion eller hemarrest. Om inte någon annan tilläggssanktion än böter kan komma i fråga, eller om den dömde inte heller fullgör en sanktion som böterna har ersatts med, får det beslutas att det ursprungligen utdömda villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.

En fråga som måste ställas är dock vid vilken tidpunkt den dömde ska anses ha brutit i verkställighet. Nuvarande reglering i BvL innebär att betalning av böter i första hand ska ske frivilligt till RPS genom uppbörd. Om uppbörd inte leder till full betalning lämnas ärendet över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Huruvida betalning kan erhållas genom indrivning beror på om det finns några utmätningsbara tillgångar. Om böterna inte kan drivas in ska de, om förutsättningarna i 15 § BvL är uppfyllda, förvandlas till fängelse. Indrivningsåtgärderna avslutas – i vart fall formellt – först när böterna är preskriberade – fem år från det att domen vunnit laga kraft.

Om underlåtenhet att betala böter som utgör tilläggsstraff till villkorligt fängelse helt ska jämföras med bristande verkställighet såvitt avser andra tilläggsstraff, bör sådana böter inte rimligen omfattas av bestämmelserna om indrivning och bötesförvandling. Böterna bör således aldrig bli föremål för indrivning, utan efter det att betalningsfristen för frivillig betalning har passerats bör RPS i stället rapportera till Kriminalvården om den bristande verkställigheten. Därefter får det ankomma på Kriminalvården att vidta åtgärder i anledning av den bristande verkställigheten, på samma sätt som när andra tilläggsstraff till villkorligt fängelse inte fullgörs.

Det kan finnas skäl för en ordning av det nu skisserade slaget. För det första framstår det som naturligt att behandla böter på samma sätt som andra tilläggsstraff. Innebörden av det villkorliga fängelsestraffet blir tydligt om det villkoras av att böterna betalas, på samma sätt som det villkoras av att t.ex. samhällstjänsten fullgörs. Villkorligt fängelse med böter kan därmed uppfattas som en konsekvent och förhållandevis ingripande påföljd.

Som beskrivits i tidigare avsnitt i detta kapitel kan möjligheten att förvandla självständiga bötesstraff till fängelse kritiseras på den grunden att påföljden efter förvandlingen blir mer ingripande än vad brottslighetens straffvärde motiverar. Motsvarande invändning kan inte göras vid beslut om att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i anstalt på grund av att de böter som utgör tilläggsstraff inte har betalats. Det förhållandet att det har dömts ut ett villkorligt fängelsestraff innebär att rätten har gjort bedömningen att brottslighetens straffvärde motiverar fängelse, men att det finns förutsättningar att privilegiera den dömde genom att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Om den dömde inte har betalat de böter som det villkorliga fängelsestraffet har förenas med och

det föranleder ett beslut om verkställighet i anstalt, innebär det då inte att straffet blir strängare än vad straffvärdet motiverar.

Det finns dock starka skäl som talar emot att bristande betalning av sådana böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse generellt leder till att böterna ersätts med en annan tilläggssanktion eller till att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.

Om rapportering av den bristande betalningen ska ske redan då betalningsfristen för uppbörd har passerats – dvs. utan att några indrivningsförsök har genomförts – kommer obetalda böter med största sannolikhet att leda till ett stort antal processer om bristande verkställighet. I varje sådan process måste det göras en bedömning av huruvida böterna kan ersättas med någon annan tilläggssanktion eller om det – som sistahandsalternativ – bör beslutas om verkställighet i anstalt. På samma sätt som om böter som självständig påföljd mer generellt skulle förvandlas till fängelse vid bristande betalning, riskerar ett strikt upprätthållande av en princip om att obetalda böter som tilläggssanktion måste föranleda en reaktion, i förlängningen att leda till ett stort antal korta fängelsestraff. Detta är något som vi enligt våra direktiv ska motverka.

Därtill kommer att det finns en grundläggande skillnad mellan böter och andra tilläggssanktioner. Övriga tilläggssanktioner bygger i någon mån på att den dömda medverkar frivilligt vid genomförandet. För att trovärdigheten i systemet ska upprätthållas måste det därför, som yttersta konsekvens för den som vägrar medverka, finnas möjlighet att besluta om en verkställighetsform som kan genomdrivas tvångsvis, dvs. att det villkorliga fängelsestraffet ska avtjänas i anstalt. Böter avviker från övriga tilläggssanktioner genom att dessa i de flesta fall kan drivas in tvångsvis. Det finns ett exekutionsväsende som har till uppgift att säkerställa verkställigheten av böter då det finns tillgångar att betala dem med. Därmed framstår det som såväl onödigt som ologiskt att hantera obetalda böter på samma sätt som andra tilläggssanktioner som inte fullgörs, dvs. att inte använda sig av de goda möjligheter till tvångsvis verkställighet som finns och som i de flesta fall leder till resultat. Det kan dessutom uppfattas som förvirrande med ett system som föreskriver en ordning för hanteringen av obetalda böter som självständig sanktion och en helt annan för hanteringen av obetalda böter som tilläggssanktion vid villkorligt fängelse.

Sammantaget finner vi att invändningarna mot att hantera obetalda böter på samma sätt som andra tilläggsanktioner är så tungt vägande att detta alternativ inte bör väljas.

16.5.3 Böter som tilläggsanktion kan inte fullt ut likställas med böter som dömts ut som självständig påföljd

Vår bedömning: Böter som tilläggsanktion till villkorligt fängelse bör inte i verkställighetshänseende fullt ut likställas med böter som döms ut som självständig påföljd.

Ett annat sätt att hantera obetalda böter som utgör tilläggsanktion till villkorligt fängelse är att i verkställighetshänseende helt likställa sådana böter med böter som självständig påföljd. Det skulle innebära att all verkställighet av böter får hanteras enligt BvL. Bötesbelopp som inte betalas frivilligt genom uppbörd ska därmed lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning och för det fall att böterna inte kan drivas in får det övervägas om förutsättningarna för att förvandla dem till fängelse är uppfyllda.

Det framstår på många sätt som en logisk ordning att behandla alla typer av böter på samma sätt i verkställighetshänseende och att därvid utnyttja det system för tvångsvis verkställighet av böter som redan finns. Som framförts i tidigare avsnitt är det i dag en mycket stor del av alla ålagda böter som flyter in genom uppbörd och indrivning. En användning av regleringen i BvL även för verkställighet av böter som utgör tilläggsanktion till villkorligt fängelse kan därmed antas bli mer effektivt än om det system för hantering av bristande verkställighet som gäller för andra tilläggsanktioner skulle tillämpas.

En hantering enligt BvL förefaller inte heller medföra några större problem, så länge indrivningen får till följd att böterna faktiskt flyter in inom prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet. I sådana fall leder den tvångsvisa verkställigheten till att tilläggsanktionen blir fullgjord inom prøvotiden.

Problem uppstår dock för det fall att böterna inte kan drivas in inom prøvotiden.

Nuvarande reglering i BvL och indrivningslagen innebär att indrivningsåtgärder avseende böter kan vidtas till dess att böterna preskriberas, vilket enligt regleringen i 35 kap. 7 § BrB sker fem år

efter det att den dom i vilken de dömdes ut vann laga kraft. Våra förslag i kapitel 9 innebär emellertid att tilläggsstraffet till villkorligt fängelse ska fullgöras inom prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet, vilken enligt huvudregeln ska uppgå till två år. Om inte böterna har betalats genom uppbörd eller indrivning inom två år från lagakraftvunnen dom, brister det därmed i verkställighet av det villkorliga fängelsestraffet.

Det skulle naturligtvis kunna föreskrivas att indrivningsåtgärder avseende böter som utgör tilläggsstraff till villkorligt fängelse inte får fortgå efter det att prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet har löpt ut. På så sätt skulle kopplingen mellan det villkorliga fängelsestraffet och de som tilläggsstraff beslutade böterna upprätthållas. En sådan reglering skulle dock inte lösa den grundläggande frågan om vilka åtgärder som ska kunna vidtas i anledning av att böterna inte har betalats inom prøvotiden.

Ett sätt att lösa sistnämnda fråga skulle kunna vara att ålägga Kronofogdemyndigheten en obligatorisk skyldighet att något före det att prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet har löpt ut anmäla till åklagare att böterna inte har kunnat drivas in, så att denne kan överväga att väcka talan om bötesförvandling. En sådan ordning skulle dock innebära att den tid under vilken indrivning kan pågå skulle bli relativt kort – betydligt kortare än vad som gäller för indrivning av böter som dömts ut som självständig påföljd – vilket skulle få till följd att indrivningssystemets fördelar inte kan utnyttjas fullt ut.

Därtill kommer att tillämpning av bötesförvandlingsinstitutet är förenat med svårigheter när det gäller böter som utgör tilläggsstraff till villkorligt fängelse. Enligt 15 § BvL ska böter – om förutsättningarna för bötesverkställighet är uppfyllda – förvandlas till (ovillkorligt) fängelse mellan 14 dagar och tre månader. Enligt våra förslag ska böter som utgångspunkt användas som tilläggsstraff till villkorliga fängelsestraff som uppgår till högst tre månader. Det förslag vi lämnar utesluter dock inte att böter i undantagssituationer får utgöra tilläggsstraff även vid längre fängelsestraff än så. Det förhållandet att böterna utgör tilläggsstraff till det villkorliga fängelsestraffet talar för att förvandling bör ske till ett fängelsestraff av motsvarande längd som det villkorliga fängelsestraffet. Det skulle emellertid innebära att det villkorliga fängelsestraffet i sig inte får något självständigt värde i förvandlingssituationen. Om förvandlingsstraffet däremot bestäms till en kortare tid än det villkorliga fängelsestraffet, uppstår frågan

vad som gäller för den resterande delen av det villkorliga fängelsestraffet. Ska det t.ex. kunna beslutas att denna del ska verkställas i anstalt för det fall att den dömda döms för brott som är begångna inom prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet?

Således kan konstateras att böter som tilläggsstraff till villkorligt fängelse inte heller fullt ut kan likställas med böter som döms ut som självständig påföljd i verkställighetshänseende.

16.5.4 Hanteringen av obetalda böter som utgör tilläggsstraff till villkorligt fängelse

16.5.4.1 Böter som dömts ut som tilläggsstraff ska i första hand verkställas genom uppbörd och indrivning

Vårt förslag: Böter som dömts ut som tilläggsstraff till villkorligt fängelse ska i första hand verkställas genom uppbörd och indrivning i enlighet med bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:197). Genom ett tillägg till 35 kap. 7 § brottsbalken omfattar den femåriga preskriptionstiden för böter även sådana böter som dömts ut som tilläggsstraff till villkorligt fängelse.

De invändningar som kan riktas mot en reglering där böter som tilläggsstraff till villkorligt fängelse i verkställighetshänseende likställs med böter som självständig påföljd, grundas huvudsakligen på att bötesstraffets koppling till det villkorliga fängelsestraffet ställer krav på särregleringar såvitt avser dels den tid under vilken indrivning kan pågå, dels förutsättningarna för bötesförvandling. Samtidigt framstår det som mindre lämpligt att inte använda sig av de möjligheter till tvångsvis verkställighet av böter genom indrivning som redan finns och som i de flesta fall leder till resultat.

Det alternativ som därför bör övervägas är att låta böter som tilläggsstraff till villkorligt fängelse omfattas av BvL:s bestämmelser om uppbörd och indrivning, men att inte ge möjlighet att förvandla sådana böter till fängelse. En förutsättning för en sådan lösning är att det – trots att prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet enligt huvudregeln ska uppgå till två år – ges möjlighet till uppbörd och indrivning av böterna under fem år från det att domen har vunnit laga kraft. Detta kan åstadkommas genom att det i 35 kap. 7 § BrB anges att den femåriga preskriptionstiden

för böter även omfattar sådana böter som dömts ut som tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse.

I dagens system leder uppbornds- och indrivningsförfarandet i de flesta fall till att ålagda böter blir betalda. Så kan antas bli fallet även om motsvarande förfarande används för böter som döms ut som tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse. I de fall indrivningen inte leder till resultat, utgör indrivningsförfarandet i sig ett förhållandevis ingripande inslag i den bötfälldes livsföring.

Att under en femårsperiod utsättas för upprepade indrivningsförsök, vilka dessutom leder till en betalningsanmärkning, får anses utgöra en ingripande reaktion på brottslighet vars straffvärde inte är högre än att villkorligt fängelse med böter har kunnat väljas som påföljd. Det skulle därmed kunna hävdas att det inte bör krävas några ytterligare åtgärder från samhällets sida för det fall att vare sig uppörd eller indrivning leder till att bötesbeloppet betalas.

Enligt vår bedömning har ett sådant resonemang i de allra flesta fall fog för sig. Om det saknas möjlighet att driva in böter som utgör tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse för att den dömde saknar utmätningsbara tillgångar, bör i de allra flesta fall indrivningsförfarandet i sig anses tillräckligt ingripande för att det ska vara möjligt att avstå från att vidta ytterligare åtgärder i anledning av att böterna inte har betalats.

16.5.4.2 Böterna ska undanröjas om förutsättningarna för bötesförvandling är uppfyllda

Vårt förslag: Om det inom prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet står klart att förutsättningarna för bötesförvandling enligt 15 § första stycket bötesverkställighetslagen (1979:197) är uppfyllda, ska rätten på talan av åklagare undanröja böterna och ersätta dem med en annan tilläggs-sanktion. Den nya tilläggs-sanktionen ska i första hand vara av motsvarande ingripandegrad som böterna. Om det inte finns möjlighet att förena det villkorliga fängelsestraffet med en sanktion av motsvarande ingripandegrad, ska en mer ingripande tilläggs-sanktion väljas. När den nya tilläggs-sanktionen bestäms ska beaktas om böterna till någon del har betalats.

Om böterna inte kan ersättas med någon annan tillräckligt ingripande tilläggs-sanktion, ska rätten besluta att det villkorliga

fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, till den del det inte kan anses verkställt genom att prövotiden har förflutit eller genom att bötesbeloppet delvis har betalats.

För att villkorligt fängelse med böter ska anses utgöra ett trovärdigt och tillräckligt ingripande alternativ till ett ovillkorligt fängelsestraff, kan emellertid inte resonemanget ovan föras fullt ut. Enligt vår bedömning bör det, på samma sätt som när indrivningen av böter som självständig påföljd inte leder till resultat, i vissa situationer finnas en möjlighet att reagera ytterligare i anledning av de obetalda böterna. En sådan starkare reaktion bör bli aktuell om det redan under prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet kan konstateras att förutsättningarna för bötesförvandling hade varit uppfyllda enligt gällande ordning i BvL; dvs. om den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller om omständigheterna annars är sådana att en underlåten reaktion från samhällets sida framstår som stötande för den allmänna rättskänslan.

Som anförts i det föregående är det emellertid förenat med svårigheter att tillämpa bötesförvandlingsinstitutet för böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse, eftersom dessa redan är kopplade till det villkorliga fängelsestraffet. Den vidare hanteringen av de obetalda böterna bör därför i stället ske genom att det vidtas åtgärder inom ramen för det villkorliga fängelsestraffet.

Den åtgärd som i första hand bör komma i fråga är att böterna får bytas ut till någon annan tilläggssanktion. Den nya tilläggssanktionen bör då som utgångspunkt motsvara de ursprungligen utdömda böterna i ingripandegrad. I många fall torde detta emellertid inte vara möjligt, då böter enligt den rangordning som vi föreslagit i avsnitt 9.5 ska vara den minst ingripande tilläggssanktionen till villkorligt fängelse. Endast om det finns möjlighet att ersätta böterna med en vård- eller påverkanssanktion av relativt begränsat slag, kan ingripandegraden hos den nya sanktionen sägas motsvara böterna. Det bör därför finnas möjlighet att undanröja böterna och ersätta dem en mer ingripande sanktion, som t.ex. samhällstjänst eller hemarrest.

Enligt vårt förslag i avsnitt 12.8.3 ska det beslutas att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i anstalt om åtgärder såsom byte av tilläggssanktion inte kan vidtas, har vidtagits utan att ge avsedd verkan eller kan antas inte kommer att ge avsedd verkan. Det ska därutöver beslutas om verkställighet i anstalt om den dömde har åsidosatt sina åligganden i sådan utsträckning eller på

ett sådant sätt att andra åtgärder inte är tillräckliga. Motsvarande bestämmelser bör gälla såvitt avser böter som dömts ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse.

Vid valet av ny tilläggssanktion bör det sålunda – på samma sätt som i andra situationer där tilläggssanktioner beslutas – hänsyn tas till den dömdes förutsättningar att genomföra sanktionen. I vart fall om den dömden av tredska har underlåtit att betala böterna, torde det i många fall endast finnas förutsättningar att besluta om verkställighet av fängelsestraffet. Detta eftersom det inte kan antas att en tilläggssanktion som bygger på den dömdes frivilliga medverkan inte kommer att kunna verkställas.

Oavsett om böterna undanröjs och ersätts av någon annan tilläggssanktion eller om det beslutas att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, bör det komma den dömden tillgodo om han eller hon har betalat en del av böterna (genom antingen uppbörd eller indrivning). Om böterna byts ut mot en annan tilläggssanktion bör därför den nya sanktionen – i den mån det är möjligt – reduceras med hänsyn till erlagda böter. Vidare bör ett beslut om att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i anstalt omfatta endast den del av det villkorliga fängelsestraffet som inte kan anses verkställd genom att prövotiden har förflutit eller genom att bötesbeloppet delvis har betalats.

Sammantaget föreslår vi därmed att böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse ska undanröjas och ersättas med en annan tilläggssanktion, om det inom prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet står klart att förutsättningarna för bötesförvandling enligt 15 § BvL är uppfyllda. Om böterna inte kan ersättas med någon annan tillräckligt ingripande tilläggssanktion, ska det beslutas att det villkorliga fängelsestraffet – till den del det inte kan anses verkställt genom att prövotiden har förflutit eller genom att bötesbeloppet delvis har betalats – ska verkställas i anstalt.

16.5.4.3 Indrivningsåtgärder under lika lång tid som för andra böter

Vårt förslag: Om böterna inte undanröjs och ersätts av någon annan tilläggsanktion och det inte heller meddelas beslut om att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, ska indrivningsåtgärder kunna fortgå under lika lång tid som vid ett självständigt bötesstraff, dvs. som längst till dess att fem år har förflutit sedan det villkorliga fängelsestraffet vann laga kraft.

Om böterna inte undanröjs och ersätts av någon annan tilläggsanktion inom prøvotiden och det inte heller inom den tiden beslutas att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, bör Kronofogdemyndigheten ha möjlighet att fortsätta att vidta indrivningsåtgärder under lika lång tid som vid ett självständigt bötesstraff, dvs. som längst till dess att fem år har förflutit sedan det villkorliga fängelsestraffet vann laga kraft. Vi föreslår därför ett tillägg till 35 kap. 7 § BrB av innebörd att den där angivna femåriga preskriptionstiden för böter ska omfatta även sådana böter som dömts ut som tilläggsanktion till villkorligt fängelse.

16.5.4.4 Beslut om undanröjande av böterna ska meddelas av allmän domstol på talan av åklagare

Vårt förslag: Beslut om byte av tilläggsanktion och beslut om verkställighet i anstalt ska meddelas av allmän domstol på talan av åklagare.

Om det finns anledning att anta att böter som utgör tilläggsanktion till villkorligt fängelse ska undanröjas och ersättas av någon annan tilläggsanktion eller att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, ska Kronofogdemyndigheten underrätta åklagare om detta förhållande.

Den nu föreslagna regleringen innebär att böter som dömts ut som tilläggsanktion till villkorligt fängelse, för det fall att det redan under prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet kan konstateras att förutsättningarna för bötesförvandling är uppfyllda, kommer att hanteras på ett sätt som till stor del överensstämmer med hanteringen av bristande verkställighet av andra tilläggsanktioner. Det talar för

att beslut om åtgärder i anledning av att bötesstraffet inte är betalt bör meddelas av samma organ som meddelar sådana beslut när andra tilläggssanktioner inte blir fullgjorda; dvs. att beslut om att böterna ska undanröjas och ersättas av en annan tilläggssanktion meddelas av övervakningsnämnd och att beslut om verkställighet i anstalt meddelas av domstol på talan av Kriminalvården (se närmare om detta i våra förslag i avsnitt 12.8.6).

Kriminalvården och övervakningsnämnden har emellertid inte i något annat avseende ansvar för verkställighet av böter, utan verkställigheten handhas under uppbördsförfarandet av RPS och under indrivningsförfarandet av Kronofogdemyndigheten. För det fall att det finns förutsättningar att förvandla böter som dömts ut som självständig påföljd till fängelse, ska Kronofogdemyndigheten anmäla detta förhållande till åklagaren, som har att väcka talan om bötesförvandling vid allmän domstol. Det framstår därmed som mindre lämpligt att den vidare hanteringen av obetalda böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse överläts på Kriminalvården och övervakningsnämnden. Vi föreslår därför att både beslut om byte av tilläggssanktion och beslut om verkställighet i anstalt ska meddelas av allmän domstol på talan av åklagare.

En annan skillnad i förhållande till vad som gäller när den dömde inte fullgör andra tilläggssanktioner är att det såvitt avser obetalda böter inte bör ges någon möjlighet att tilldela den dömde en varning. Detta hänger samman med att den dömde när ärendet hamnar hos åklagare och domstol redan har varit föremål för uppbörd och indrivning. Under uppbördsförfarandet har betalningspåminnelse utfärdats och indrivningsförfarandet har sannolikt omfattat flera försök att tvångsvis driva in bötesbeloppet. Varningsinstitutet får därmed anses överspelat.

För att de ärenden där det finns förutsättningar att undanröja böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse och ersätta dem med en annan tilläggssanktion eller – i sista hand – att besluta att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt ska komma till åklagarens kännedom, bör det åläggas Kronofogdemyndigheten att underrätta åklagaren när det finns anledning att anta att sådana åtgärder ska vidtas. En sådan underrättelse bör kunna ske på motsvarande sätt som när Kronofogdemyndigheten i enlighet med 17 § BvF underrättar åklagare om att det finns anledning att anta att böter som dömts ut som självständigt straff ska förvandlas till fängelse. Vi föreslår därför att 17 § BvF kompletteras i detta avseende.

16.6 Andra sätt att öka användningen av dagsböter?

16.6.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas frågan om användningen av dagsböter kan öka, vilket vi enligt direktiven ska överväga. Först redovisas överväganden i tidigare utredningar. Därefter presenteras några idéer som framförts i doktrinen. Slutligen diskuterar vi om det finns några framkomliga vägar och på vilket sätt vi bedömer att bötesanvändningen bör ökas genom ändringar i påföljdssystemet.

16.6.2 Tidigare överväganden

16.6.2.1 Fängelsestraffkommittén

Fängelsestraffkommitténs förslag

I huvudbetänkandet Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) föreslog Fängelsestraffkommittén omfattande förändringar av de gällande straffskalorna för brott. Förslagen präglades av en strävan att minska användningen av fängelse och innebar dels en generell nedjustering av flertalet straffskalor, dels en ändrad straffvärdebedömning beträffande vissa brott. En genomgående linje i förslagen var att förmögenhetsbrottens straffvärde skulle sänkas och att straffvärdet för framförallt våldsbrott skulle höjas.

En sänkning av den allmänna nivån på straffen skulle enligt kommitténs förslag åstadkommas bl.a. genom en utvidgad tillämpning av böter. Kommittén föreslog därför att böter skulle ersätta allmänna fängelseminimum som minimistraff för ett antal brott, t.ex. normalgraden av misshandel, stöld, bedrägeri och förskingring, grov vårdslöshet i trafik samt rattfylleri (vilket i dagens lagstiftning motsvaras av grovt rattfylleri).

Kommittén föreslog vidare att det maximala antalet dagsböter skulle höjas från 120 till 200 för ett brott och från 180 till 300 vid gemensamt straff för flera brott.

Enligt kommitténs bedömning gjorde den föreslagna skärpningen av bötesstraffet det befogat att utmönstra fängelse ur straffskalorna för en del mindre allvarliga brott, främst sådana där straffskalan var böter eller fängelse i högst sex månader. För vissa av dessa brott, bl.a. snatteri, skulle det dock finnas möjlighet att döma till fängelse, om någon samtidigt lagfördes för en stor mängd brott.

Den fortsatta beredningen av förslaget

Fängelsestraffkommitténs förslag till förändrade straffskalor behandlades i prop. 1992/93:141. Departementschefen uttalade i propositionen att hon, i motsats till kommittén, inte ansåg att det fanns något behov av en generell nedjustering av samtliga straffskalor. När det gällde kommitténs förslag att öka utrymmet för böter genom förändringar av straffskalorna, hänvisade departementschefen till den då pågående Straffsystemkommitténs uppdrag såvitt avsåg bötesstraffets användningsområde (se nedan). De av Fängelsestraffkommittén föreslagna förändringarna genomfördes alltså inte.

Genom lagändringar som trädde i kraft 1993 ändrades dock maximistraffet för ringa misshandel, som tidigare varit ett rent bötesbrott, till fängelse sex månader. I det sammanhanget berörde departementschefen Fängelsestraffkommitténs förslag att införa böter i straffskalan för misshandel av normalgraden. En sådan förändring avfärdades, då den skulle kunna tolkas som en signal att misshandelsbrottet borde ha ett lägre straffvärde.

Fängelsestraffkommitténs förslag att höja det maximala antalet dagsböter låg till grund för förändringar som trädde i kraft 1992 (prop. 1990/91:68) och som innebar att högsta maximala antalet dagsböter höjdes till 150 för ett brott och till 200 vid gemensamt straff för flera brott.

16.6.2.2 Straffsystemkommittén

Straffsystemkommitténs förslag

Straffsystemkommittén hade bl.a. i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att bredda användningen av böter. De förslag som lämnades i betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) innebar att gränsen mellan den lägre graden och normalgraden av de centrala förmögenhetsbrotten och häleribrottet skulle höjas genom att värdegränsen mellan den lägre gränsen och normalgraden av brotten skulle knyta an till basbeloppet (numera prisbasbeloppet).¹⁰⁵ Gränsen mellan exempelvis stöld och snatteri skulle enligt förslaget gå vid en femtondel av prisbasbeloppet (då cirka 2 400 kronor, i dag cirka 2 900 kronor). Enligt dåvarande praxis låg gränsen på 800 kronor.

¹⁰⁵ SOU 1995:91 s. 205 ff.

Enligt kommitténs bedömning innebar praxis att de lindriga formerna av de centrala förmögenhetsbrotten av normalgraden och häleribrott av normalgraden tillmättes ett alltför högt straffvärde. Den lägre graden av dessa brott – dvs. snatteri, bedrägligt beteende, undandräkt och uppsåtlig häleriförseelse – behandlades i praxis som nära nog rena bötesbrott, vilket innebar att ett hänförande av de lindrigaste av brotten av normalgraden till den graden skulle leda till en utvidgad användning av böter.

Kommittén konstaterade att förslaget innebar att gränsen mellan den lägre graden och normalgraden av brotten försköts uppåt, samtidigt som det maximala antalet dagsböter som kan dömas ut skulle ligga fast. En effekt av detta skulle bli att straffnivån sänktes även för gärningar som redan hänfördes till den lägre graden av respektive brottstyp. Kommittén såg inte någon nackdel med en sådan nedjustering, utan anförde att det borde leda till att de utdömda bötesstraffen bättre skulle svara mot de begångna brotten straffvärde. Denna gräns borde därför enligt kommittén höjas till en femtondel av basbeloppet.

Det utvidgade tillämpningsområdet för den ringa graden av stöldbrottet innebar enligt kommitténs bedömning att beteckningen snatteri framstod som mindre lämplig. Kommittén föreslog därför att även den lägre graden av stöldbrottet skulle benämnas stöld. På samma sätt föreslogs att termerna bedrägligt beteende och undandräkt skulle slopas samt att termen häleriförseelse inte skulle användas som beteckning för den lägre graden av uppsåtligt häleri.

Utöver de nu presenterade förslagen övervägde Straffsystemkommittén huruvida det fanns anledning att införa en möjlighet att döma ut böter som tilläggsstraff vid kortvariga fängelsestraff. En sådan ordning skulle syfta till att minska längden på de fängelsestraff som döms ut. Den tanken avfärdades dock. Som skäl anfördes bl.a. att längden på utdömda fängelsestraff knappast skulle minska, att det skulle kunna bli en ojämn och oklar rättstillämpning samt att det fanns risk för en inte avsedd straffskärpning.

Den fortsatta beredningen av förslaget

Regeringen behandlade Straffsystemkommitténs förslag i prop. 1997/98:96.

Regeringen konstaterade att ett genomförande av förslaget – om inte samtidigt det maximala antalet dagsböter höjdes – skulle inne-

bära en sänkning av antalet dagsböter för snatteri, förutsatt att antalet dagsböter även fortsättningsvis skulle stå i proportion till det tillgripnas värde.¹⁰⁶ Sänkningen skulle enligt regeringens bedömning innebära en halvering av antalet dagsböter. En annan konsekvens skulle vara att försök till stöld, bedrägeri eller förskingring upp till den av kommittén angivna värdegränsen skulle bli straffritt.

Enligt regeringen var en sådan sänkning av bötesnivåerna svår att motivera, bl.a. mot bakgrund av de problem som snatterierna utgör för handeln. Att halvera bötesbeloppen för snatteri skulle enligt regeringen felaktigt kunna ge intryck av en mildrad syn på den typen av brottslighet, vilket inte skulle överensstämja med strävan mot att i ökad utsträckning förebygga och beivra s.k. vardagsbrottslighet. Samma skäl ansågs tala emot en avkriminalisering av försöksbrotten på det sätt kommitténs förslag skulle innebära.

Regeringen övervägde därefter om en framkomlig väg skulle kunna vara att genomföra kommitténs förslag om samtidigt det maximala antalet dagsböter som får dömas ut höjdes. En sådan höjning ansågs dock enligt regeringen kunna riskera att leda till bötesbelopp som inte står i proportion till brottets straffvärde. Dessutom ansågs det finnas en risk att de högsta bötesstraffen därmed skulle komma att framstå som mer ingripande än de kortaste fängelsestraffen.

En ytterligare omständighet som enligt regeringen måste beaktas, var att betalningsfrekvensen för böter tycktes ha sjunkit.

Sammantaget gjorde regeringen bedömningen att frågan om en utvidgad användning av böter skulle behöva underkastas mer ingående överväganden än vad som var möjligt inom det aktuella lagstiftningsärendet och att den reform som Straffsystemkommittén hade föreslagit därför inte borde genomföras.

16.6.3 Idéer som presenterats i doktrinen

16.6.3.1 Inledning

Frågan om en utvidgad användning av böter har diskuterats i doktrinen, inte minst i det år 2003 utgivna specialnumret av Svensk Juristtidning om korta fängelsestraff och alternativa påföljder (häfte

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:96 s. 120.

2/03). Här återges något om de idéer som presenterades i det sammanhanget.

16.6.3.2 En överlappningsmodell

I artikeln *Böter i stället för fängelse?*, SvJT 2003 s. 231, förespråkar *Nils Jareborg* en modell där de kortaste fängelsestraffen kan ersättas med dagsböter.

Jareborg konstaterar bl.a. i artikeln att det kan vara en "rättslig fiktion" att de högsta böterna – i ytterlighetsfall upp till 200 000 kronor – är ett mindre strängt straff än 14 dagars fängelse.

Mot denna bakgrund föreslås en överlappningsmodell som innebär att fängelsestraff mellan 14 dagar och två månader kan ersättas med lägst 100 och högst 200 dagsböter. Enligt Jareborgs uppfattning bör det med en sådan överlappningsmodell inte finnas utrymme för att döma till villkorlig dom för brott vars straffvärde hamnar inom överlappningsintervallet. Däremot bör det finnas möjlighet att döma till skyddstillsyn, dock inte i kombination med böter eller samhällstjänst. Som skäl för att behålla skyddstillsyn som ett alternativ anför Jareborg att det "för att någon skall kunna begå grovt rattfylleri krävs sådan alkoholkonsumtion att den som därefter kan köra bil regelmässigt borde ådömas skyddstillsyn med vissa föreskrifter".

Den av Jareborg skisserade överlappningsmodellen kommenteras av *Magnus Ulväng* i samma nummer av *Svensk Juristtidning*, SvJT 2003 s. 243.

En förutsättning för att överlappningsmodellen ska leda till en minskad användning av fängelsestraff är enligt Ulväng att man först löser motsatsförhållandet mellan å ena sidan omständigheterna som talar för kvalificering (dvs. art och återfall) och å andra sidan skälen för att välja brottsbalkens lindrigaste straffform. Ulväng konstaterar att en reform som innebär att alla kortare fängelsestraff generellt ersätts med enbart böter torde vara orealistisk med hänsyn till det kriminalpolitiska klimatet. För det fall att man faktiskt skulle lyckas med att reducera betydelsen av art och återfall beträffande brott med lägre straffvärden, så borde enligt Ulväng den principen rimligen gälla i hela straffmättningsintervallet upp till omkring ett år. Annars måste man kunna förklara varför art och återfall blir relevanta först vid brottslighet med högre straffvärden.

Ulväng anför bl.a. i artikeln att en förändrad syn på återfall som skäl för fängelse kan leda till negativa konsekvenser, då en brottsaktiv person vid upprepade tillfällen kommer att kunna dömas till höga bötesstraff i stället för fängelse. En viss kategori av brottslingar som i dag döms till kortare fängelsestraff eller icke frihetsberövande påföljder skulle därmed under en brottsaktiv period av sitt liv kunna bli högt skuldsatta efter ett antal höga bötesstraff. Risken är att skuldbördan till sist blir så hög att den dömde anser sig vara straffimmun och i många fall kanske straffet slutligen får verkställas genom att böterna förvandlas till fängelse.

16.6.3.3 Ändrad tillämpning av böter som tilläggsstraff vid icke frihetsberövande påföljder

I den artikel det hänvisas till i föregående avsnitt (SvJT 2003 s. 243) överväger *Magnus Ulväng* alternativ till den av Nils Jareborg föreslagna överlappningsmodellen.

Det alternativ som förespråkas av Ulväng innebär en förändrad användning av böter som tilläggsstraff till icke frihetsberövande påföljder. En utgångspunkt för resonemanget är att lagstiftaren omvärderar uppfattningen om hur ingripande ett bötesstraff kan vara och accepterar att en icke frihetsberövande påföljd med böter som tilläggsstraff är jämförbar med ett kortare fängelsestraff.

Enligt Ulvängs modell skulle den nedre delen av straffskalan för böter (kanske upp till 75 dagsböter) reserveras för brottslighet på bötesnivå, medan resterande del av böteskalan (från 75 dagsböter och uppåt) används endast när böter utgör tilläggsstraff till en icke frihetsberövande påföljd. Enligt Ulvängs bedömning bör en icke frihetsberövande påföljd med böter som tilläggsstraff kunna komma ifråga för brott med straffvärden motsvarande fängelse i upp till sex månader.

Ulväng anför att detta skulle lösa problemet med den omvända tröskeeffekt som uppstår genom att ett rent bötesstraff ibland kan uppfattas som mer ingripande än en villkorlig dom i förening med ett lägre bötesstraff.

Rent lagtekniskt skulle en sådan ordning enligt Ulväng kunna åstadkommas genom att gränsen för när straffvärdet utgör skäl för fängelse sänks från omkring ett år till sex månader. Det skulle innebära att presumtionen mot fängelse bryts vid sex månader, men att det då blir aktuellt med en frikostig användning med de alternativa

kombinationspåföljderna som utgör särskilda skäl för att avstå från fängelse. Således skulle en icke frihetsberövande påföljd i kombination med böter vara en mycket stark huvudregel i intervallet upp till sex månader, varvid flertalet korta fängelsestraff skulle kunna undvikas.

16.6.3.4 Villkorlig dom som rent varningsstraff

I artikeln Böter som alternativ och komplement till andra påföljder – praktiska frågor (SvJT 2003 s 264) diskuterar *Agneta Bäcklund* vissa frågor om bötesstraffets användning och utformning från ett praktiskt perspektiv. Bl.a. presenteras en skiss som innebär att gradindelningen mellan villkorlig dom och dagsböter förändras, så att den villkorliga domen blir den minst ingripande påföljden i systemet.

I den av Bäcklund presenterade modellen skulle villkorlig dom inte kunna kombineras med böter och inte heller med en föreskrift om samhällstjänst. Den villkorliga domen skulle därmed utgöra ett rent varningsstraff, som skulle användas vid brott som bestraffas med dagsböter, t.ex. ringa former av förmögenhetsbrott, och brott som har straffvärden motsvarande några månaders fängelse.

Enligt Bäcklund skulle en förändring av det nu angivna slaget kunna minska användningen av fängelse och utvidga användningsområdet för böter. Med hänsyn till att den villkorliga domen, när den inte förenas med böter, torde uppfattas som en mindre ingripande påföljd än dagsböter skulle förändringen medföra att tillämpningen av proportionalitetsprincipen skulle förstärkas. Enligt Bäcklunds bedömning är det dock inte rimligt att tro att bötesstraffet skulle kunna vara ett alternativ i de fall där brottslighetens art enligt dagens praxis utgör skäl att välja en frihetsberövande påföljd.

Bäcklund anför vidare att en ordning där dagsbotsstraffet i stränghetshänseende placeras efter den villkorliga domen torde medföra att den allmänna synen på böter förändras och att böter betraktas som en mer ingripande påföljd, vilket är en förutsättning för att kunna använda böter som påföljd för brott med högre straffvärden och vid återfall i brott. Om detta kan uppnås skulle enligt Bäcklund dagsböter kunna användas vid brottslighet med högre straffvärde, t.ex. brott som i dag bestraffas med villkorlig dom eller skyddstillsyn och vid straffvärden på upp till åtta månader. Då skulle tillämpningsområdet för skyddstillsyn i sin tur

kunna förskjutas uppåt, så att skyddstillsyn i kombination med böter, samhällstjänst eller kontraktsvård får sitt tillämpningsområde däröver.

16.6.4 Överväganden

Våra bedömningar: Det förslag vi lämnar till ett system med villkorligt fängelse kommer att öka användningen av dagsböter i påföljdssystemet.

De förslag vi lämnar om dagsbotsbeloppets storlek kommer innebära att ett dagsbotsstraff alltid är mer ingripande än ett penningbotsstraff. Det kan innebära en mer trovärdig påföljd som kan föranleda en ökad användning av dagsböter på bekostnad av andra påföljder.

Även våra förslag om förbättrad verkställighet och en mer konsekvent och större användning av förvandlingsstraffet kan göra bötesstraffet mer trovärdigt.

I det system vi föreslår bör det inte införas någon möjlighet till överlappning mellan dagsböter och fängelse och heller inte något rent varningsstraff för vuxna lagöverträdare.

Genom ett mer differentierat synsätt på mindre allvarliga förmögenhetsbrott skulle det kunna uppnås en ökad användning av dagsböter som påföljd. Vi bedömer dock inte att det finns möjlighet att inom ramen för denna utredning lägga fram ett förslag i den riktningen.

Vårt förslag till påföljdssystem med villkorligt fängelse kommer att öka användningen av böter

De förslag som presenterats i tidigare lagstiftningsärenden och i doktrinen (se föregående avsnitt) bygger – av naturliga skäl – på det påföljdssystem som finns i dag. Ett tydligt syfte med förslagen har därvid varit att använda böter för att ersätta kortare fängelsestraff (och möjligen även icke frihetsberövande påföljder i kombination med mer ingripande tilläggsstraff, som t.ex. samhällstjänst).

Förslagen har – i vart fall delvis – betingats av två utmärkande drag i dagens system vilka uppfattas som problematiska. Det ena är den stora användningen av korta fängelsestraff och frivårdspåföljder med ett ingripande innehåll för brott med låga straffvärden, beroende av att brottslighetens art anses påkalla det. Det andra är att villkorlig

dom uppfattas som en påföljd med mycket låg ingripandegrad, varvid ett högt bötesstraff kan uppfattas som mer ingripande än villkorlig dom förenat med låga böter.

Vi föreslår i kapitel 9 ett system med villkorligt fängelse. Enligt vad vi föreslår i kapitel 15 ska i det systemet inga brott särbehandlas pga. dess brottstyp. Med andra ord ska brottslighetens art inte längre tillmätas någon betydelse vid påföljdsvalet. Möjligheten att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt ska vara beroende av brottslighetens straffvärde och den tilltalades tidigare brottslighet – så länge ett villkorligt fängelsestraff kan förenas med tillräckligt ingripande tilläggssanktioner. Det finns sålunda inget behov av att ersätta kortare fängelsestraff med höga böter, eftersom korta – ovillkorliga – fängelsestraff enligt det system vi föreslår endast kommer att dömas ut när den tidigare brottsligheten påkallar det.

I det system vi föreslår ska villkorligt fängelse anses som en svårare påföljd än böter, precis som förhållandet i dag är mellan böter och villkorlig dom. Att påföljden bestäms till villkorligt fängelse för en förstagångsförbrytare i stället för villkorlig dom, kommer innebära att den faktiska ingripandegraden bättre motsvarar påföljdernas inbördes rangordning. Enligt vårt system ska sålunda alltid ett fängelsestraff dömas ut om inte brottets straffvärde är så lågt att påföljden kan stanna vid ett bötesstraff. Om det beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt, ska det följa en provotid på två år och ett åliggande för den dömde att fullgöra den tilläggssanktion som det villkorliga fängelsestraffet förenats med. Återfall i brott under provotiden ska under vissa förhållanden innebära att fängelsestraffet får verkställas i anstalt. Dagens ordning, där ingripandegraden i ett högt bötesstraff respektive en villkorlig dom knappast motsvarar den rangordningen lagstiftningen angivit, kommer därför att förändras om den icke frihetsberövande påföljden alltid utgörs av ett villkorligt fängelsestraff.

När det gäller de allra kortaste fängelsestraffen – upp till tre månader – är vår utgångspunkt att villkorligt fängelse med dagsböter ska vara en tillräckligt ingripande påföljd, såvida det inte är fråga om återfall i brott. Beroende på straffvärdet ska det villkorliga fängelsestraffet förenas med mellan 50 och 200 dagsböter. Därtill ska – som utvecklas i avsnitt 16.2.5 – dagsbotsbeloppet alltid överstiga högsta belopp för penningböter genom ett grundbelopp om 4 000 kronor. Det system vi föreslår innebär sålunda att böter kommer att vara en relativt ingripande tilläggssanktion. Det kan därför förutsättas att denna tilläggssanktion kommer att vinna acceptans och kunna få

det relativt breda tillämpningsområde som vi förutsatt. Genom detta menar vi att användningen av böter i påföljdssystemet kommer att kunna öka väsentligt, på bekostnad av kortare ovillkorliga fängelsestraff och andra ingripande påföljdsalternativ.

Vår utgångspunkt är att den skala som straffvärdet mäts med, dvs. att den tar avstamp i penningböter, fortsätter med dagsböter och därefter fängelse från 14 dagar till och med livstid, bör behållas och ytterligare tydliggöras. En linjär skala för straffvärdet underlättar ett upprätthållande av proportionalitet och ekvivalens. Den faktiska ingripandegraden bör – för att trovärdigheten ska upprätthållas – följa denna linjära skala. Med det synsättet finns det knappast utrymme för ett system med överlappning mellan olika böteslag eller mellan böter och fängelse, vilket skulle skapa oklarhet om vilken påföljd som är svårast och riskera en mer godtycklig påföljdsbestämning. Inte heller ser vi att ett rent varningsstraff – som är att anse som mindre ingripande än ett bötesstraff – skulle kunna inrymmas i det system vi har velat eftersträva.

Våra förslag såvitt avser böter kan öka trovärdigheten för bötesstraffet som påföljd

Att dagsböter genom införandet av ett grundbelopp på 4 000 kronor alltid ska vara mer ingripande än penningböter kan innebära att dagsböter som ensam påföljd uppfattas som en mer ingripande och trovärdig påföljd än i dag samt att den därför kommer att tillämpas i större utsträckning.

Vi föreslår i avsnitt 16.4.5 åtgärder för att förbättra verkställigheten av ett dagsbotstraff. I avsnitt 16.4.6. föreslår vi att böter som inte betalas pga. tredska oftare än i dag ska kunna förvandlas till fängelse och överhuvudtaget att reglerna om bötesförvandling ska tillämpas mer konsekvent än i dag. Även sådana åtgärder kan enligt vår bedömning öka trovärdigheten för bötesstraffet.

Ska böter kunna tillämpas oftare vid mindre allvarliga förmögenhetsbrott?

Som redovisas ovan har det i flera lagstiftningsärenden övervägts hur användningen av dagsböter skulle kunna öka genom att mindre allvarliga förmögenhetsbrott (och även andra brott) oftare än i dag straffvärdemässigt skulle kunna bedömas som rena bötesbrott. De

förslag som hittills lämnats har inte blivit genomförda. Att höja beloppsgränsen för bl.a. snatteri – såsom Straffsystemkommittén föreslog – skulle visserligen vara ett verkningfullt sätt att öka bötesanvändningen för dessa brottstyper. Vi ser dock ingen anledning att på nytt lägga fram ett motsvarande förslag.

Vad som däremot skulle kunna övervägas närmare är om det är möjligt att komma ifrån ett rent värdetänkande vid gränsdragningen mellan stöld/snatteri, bedrägeri/bedrägligt beteende, häleri/häleriförseelse och därigenom även öka utrymmet för dagsböter som påföljd.

Det framstår visserligen som mer angeläget med en nyanserad och allsidig straffvärdebedömning när det är fråga om allvarlig brottslighet som föranleder fleråriga fängelsestraff. En sådan utveckling har påbörjats vid grovt narkotikabrott genom HD:s praxis under den senaste tiden (se kapitel 18). Även de lagändringar såvitt avser allvarliga våldsbrott som trädde i kraft 2010 syftade till en mer differentierad straffmätning, framför allt vid allvarligare brottslighet. Vid mindre allvarliga brott måste det enligt vår mening finnas ett större utrymme för en schablonisering vid straffvärdebedömningen. Samtidigt kan de skäl som talar för en mer nyanserad bedömning av mindre allvarliga brott – utan en sådan fokusering på ”tabelltänkande” som är i dag – innebära att straffmätningen skulle bli mer rimlig.

Det tydligaste exemplet torde vara gränsdragningen mellan stöld och snatteri, främst vid tillgrepp i butik. Enligt fast praxis dras gränsen mellan dessa båda brott vid ett värde om 1 000 kronor (se NJA 2009 s. 586). Om värdet av det tillgripna understiger 1 000 kronor döms för snatteri, medan brottet bedöms som stöld om värdet är 1 000 kronor eller mer. Det är lätt att konstatera att det förhållandet att värdet i princip ensamt avgör om brottet är att anse som ringa, inte är helt tillfredsställande. Det innebär också att övriga omständigheter vid brottet kommer i skymundan. Avgörande borde i stället kunna vara en samlad bedömning av förfarandet.

Förmodligen skulle det kunna gå att vinna acceptans för synsättet att ett oplanerat tillgrepp av en eller några saker i en affär med självbetjäning alltid bör betraktas som snatteri, förutsatt att inte värdet är påfallande högt eller det avsett ett flertal varor. Det är nog så de flesta betraktar snatteri; utifrån tillvägagångssättet mer än det exakta värdet.

På samma sätt skulle det, oberoende av värdet av det tillgripna, ofta kunna anses som stöld om det tillkommer moment som gör

att förfarandet avviker från det oplanerade tillgreppet i affärer som använder sig av självbetjäning. Sådana försvårande omständigheter kan vara att gärningsmannen brutit sig in i någon form av låst utrymme. Vidare kan tillmätas betydelse att brottet föregåtts av planering och förslagenhet, t.ex. genom användande av utrustning för att undvika eller manipulera teknisk övervakningsutrustning eller genom ett särskilt samarbete och förfarande för att lura butiksvakter. Enligt praxis bedöms ofta sådana brott i dag som stöld, även om det tillgripnas värde understiger 1 000 kronor. Om brottet föregåtts av hot eller våld utan att det anses som rån bör det heller inte anses som ringa, oavsett att det avsett ett lågt värde.

Med en tydligare avgränsning av detta slag skulle användningen av böter som ensam påföljd kunna öka. Användningen av fängelse som påföljd skulle kunna begränsas till förfaranden som vid en mer allsidig bedömning kan anses mer straffvärda och därmed kunna förtjäna ett fängelsestraff.

Motsvarande resonemang kan föras för bedrägeri/bedrägligt beteende, häleri/häleriförseelse och förskingring/undandräkt. Vid straffvärdebedömningen och gränsdragningen mellan brott av normalgraden och ringa brott gällande dessa brottstyper, torde dock inte en värdegräns ha samma betydelse.

Det finns dock invändningar som kan anföras mot ett frångående av en mer schabloniserad gränsdragning av främst tillgreppsbrott. Butiksbrott utgör en mängdbrottslighet som mestadels är förhållandevis lättutredd och som ofta kan lagföras genom strafföreläggande. Om det förutsätts en mer allsidig bedömning av brottsligheten för att avgöra straffvärde och rubricering, kan det innebära att det fordras större utredningsresurser och att fler brott leder till åtal. Därtill kan sägas att den särskilda värdegränsen utgör en praxis som är väl etablerad.

Vi kan konstatera att överväganden av detta slag ligger vid sidan av huvudinriktningen på vårt uppdrag. Vi bedömer därför inte att vi har möjlighet att utreda denna fråga, utöver vad som ovan anförts, och avstår från att lämna några sådana lagförslag.

Del II
Övriga frågor

17 Billighetsskäl

17.1 Inledning

Vårt nuvarande påföljdssystem är i huvudsak orienterat kring principerna om proportionalitet och ekvivalens. Grundtanken är att lika svåra brott ska tilldelas lika stränga straff. Utgångspunkten vid påföljdsbestämningen är därför brottets eller den samlade brottslighetens svårhet (straffvärde). Gemensamt för de omständigheter som är av betydelse för straffvärdebedömningen är att dessa ska ha förelegat vid tidpunkten för brottet och kan sägas vara av betydelse för graden av klandervärdhet.¹

Ett påföljdssystem som *enbart* tar hänsyn till faktorer som är relevanta för straffvärdet riskerar dock att bli alltför fyrkantigt och kan medföra oskäligen resultat. I ett enskilt fall kan det finnas andra omständigheter som det vore orättfärdigt att inte beakta vid påföljdsbestämningen. Det kan t.ex. vara fråga om att den tilltalade har drabbats av en allvarlig sjukdom eller att det har gått mycket lång tid sedan brottet begicks utan att den tilltalade kan lastas för det. Av framförallt humanitetsskäl måste systemet därför i viss utsträckning tillåta individuella hänsynstaganden.

Följaktligen innehåller brottsbalken bestämmelser som anger att domstolen vid påföljdsbestämningen ska beakta ett antal omständigheter som har med gärningsmannens personliga förhållanden att göra eller något som har inträffat efter brottet. Dessa omständigheter brukar benämnas billighetsskäl. Om ett billighetsskäl föreligger kan domstolen döma till ett lindrigare straff än vad brottets straffvärde anvisar.

Billighetsskäl kan vara av olika slag och hänsynstagande till dem motiveras av olika skäl. Det som förenar billighetsskäl är att det är rimligt att gärningsmannen tillgodoräknas vissa omständigheter vid påföljdsbestämningen. Enkelt uttryckt förtjänar han eller hon

¹ Se NJA 2010 s. 592, punkten 2 i domskälen.

inte den påföljd som skulle ha dömts ut om billighetshänsyn inte tagits.² Trots att omständigheterna saknar betydelse för straffvärdet kan de sägas ha något att göra med en ”rättvis” behandling av gärningsmannen.³

Nuvarande bestämmelser om billighetsskäl infördes i samband med påföljdsreformen år 1989. Även enligt den dessförinnan gällande lagstiftningen hade domstolen möjlighet att beakta gärningsmannens personliga förhållanden och omständigheter som tillkommit efter brottet. I enlighet med det dåvarande systemets uppbyggnad skedde det främst utifrån ett individualpreventivt resonemang, dvs. vid övervägande av vad som ansågs bäst ägnat att främja den dömdes anpassning i samhället.

17.2 Vårt uppdrag

17.2.1 Direktiven

Bestämmelserna om billighetsskäl har inte varit föremål för någon samlad översyn sedan de infördes år 1989. Vår uppgift är enligt direktiven att analysera och vid behov föreslå ändringar av bestämmelserna vad avser innehåll, betydelse vid straffmätningen och påföljdsvalet samt för meddelande av påföljdseftergift. Som en bakgrund till uppdraget anges i direktiven bl.a. att det, med beaktande av kraven på proportionalitet och likabehandling, kan finnas skäl att överväga en i vissa avseenden mer generös utformning medan en större restriktivitet kan vara påkallad i andra avseenden. Vidare pekas på de förslag till förändringar som Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) tidigare har lämnat och som avser dels en möjlighet till strafflindring på grund av medverkan i utredningen av det egna brottet, dels en utvidgad möjlighet att underskrida straffminimum.⁴

I direktiven anges vidare – i samband med att frågan om straffnivåerna i vissa särskilda fall behandlas – att den sammantagna reaktionen kan bli förhållandevis ingripande i de fall det utöver straffet beslutas om en annan form av sanktion med anledning av brottet. I vår uppgift ingår att överväga om det finns behov av förändringar för att vid s.k. sanktionskumulation åstadkomma en mer rimlig reaktion.

² Holmqvist, Billighetshänsyn, SvJT 1999 s. 190.

³ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 2:a uppl., 2007, s. 126.

⁴ Se SOU 2005:117.

17.2.2 Avgränsning och inriktning

Med hänsyn till hur direktiven är formulerade har vi sett det som vår uppgift att göra en samlad översyn av bestämmelserna om billighetsskäl. Vi har härvid gjort en praxisgenomgång för att skapa oss en bild av rättstillämpningen. Därefter har vi övervägt behovet av förändringar. Vid vår analys av bestämmelserna har – liksom i övriga delar av vårt uppdrag – system och strukturfrågor stått i förgrunden. Vi har ansett att det i princip faller utanför vårt uppdrag att utreda rent processrättsliga frågor.

En annan utgångspunkt vid våra överväganden har varit att de omständigheter som utgör billighetsskäl även i framtiden – i huvudsak – ska motiveras av humanitetshänsyn och ta sin utgångspunkt i en bedömning av vad som kan anses skäligt, rättvist och rimligt i det enskilda fallet. Eventuella förändringar i form av nya eller ändrade strafflindringsgrunder ska således kunna motiveras utifrån samma grunder som de som i dag bär upp bestämmelserna om billighetshänsyn. Det innebär bl.a. att vi inte har övervägt förändringar som kan berättigas av helt andra skäl, t.ex. för att åstadkomma ett mer resurseffektivt förfarande. Därmed skiljer sig vår översyn av bestämmelserna från den som gjordes av BRU och som omnämns i direktiven (se ovan). Vad som nu har redogjorts för innebär emellertid inte att vi inte har beaktat processrättsliga eller processekonomiska konsekvenser av olika förändringsalternativ (se bl.a. avsnitt 17.5.2). Vi har dock inte låtit sådana aspekter utgöra det huvudsakliga argumentet för att förändra lagstiftningen.

17.3 Nuvarande ordning

I följande avsnitt redogörs bl.a. för innehållet i brottsbalkens bestämmelser om billighetshänsyn samt den tänkta och faktiska tillämpningen av desamma.

17.3.1 Rättslig reglering m.m.

Som angetts har bestämmelserna om billighetshänsyn i princip varit oförändrade sedan de infördes år 1989. Den huvudsakliga regleringen finns i 29 kap. 5 § BrB där det anges att rätten vid straffmätningen i skälig omfattning ska beakta olika omständigheter, s.k. billighetshänsyn, som kan leda till lindrigare straff.

I förarbetena framhålls att regleringen ska tillämpas med försiktighet så att den inte innebär en oenhetlig praxis eller sociala orättvisor.⁵ Högsta domstolen har i ett avgörande från 2010 (NJA 2010 s. 592) angett att förarbetsuttalandet innebär att de omständigheter som beaktas måste vara av viss kvalitet och att regleringen normalt inte bör tillämpas om den inte talar för en påtaglig justering av påföljdsbestämningen. I samma avgörande slog Högsta domstolen fast att ett s.k. övervärde, d.v.s. ett konkret straffvärde som inte har fått fullt genomslag vid straffvärdebedömningen eftersom det varit högre än maximum i straffskalan för den aktuella brottsligheten, har betydelse vid bedömningen av billighetsskäl. Om ett brott förskyller ett straffvärde som sträcker sig längre än maximum på den aktuella straffskalan krävs det med andra ord mer för att straffet ska reduceras än när det rör sig om ett brott med ett straffvärde som ryms inom straffskalan.⁶

För att ett billighetsskäl ska leda till att ett lindrigare straff än det som är föreskrivet för brottet döms ut krävs enligt 29 kap. 5 § andra stycket BrB att det är påkallat av särskilda skäl.

I 29 kap. 6 § BrB anges att om det med hänsyn till en sådan omständighet som avses i 5 § är uppenbart oskäligt att döma till påföljd ska rätten meddela påföljdseftergift. Innebörden av ett beslut om påföljdseftergift är att domstolen konstaterar att den tilltalade har begått ett brott men att någon påföljd inte ska dömas ut för brottet.

Enligt 30 kap. 4 § BrB kan billighetsskäl även ha betydelse för påföljdsvalet. I bestämmelsen anges att rätten ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse och därvid beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § BrB.

Det går inte att dela in billighetsskäl i sådana omständigheter som främst har betydelse för valet av påföljd och sådana som huvudsakligen påverkar straffmätningen. Ett billighetsskäl kan innebära att det s.k. straffmätningensvärde (d.v.s. i detta fall straffvärdet reducerat med den strafflindring som billighetsskäl motiverar) understiger ett år. Billighetsskäl kan i ett sådant fall sägas ha betydelse både för straffmätningen och för påföljdsvalet genom att det innebär att presumtionen för fängelse bryts. I andra fall kan det följa naturligt av omständigheterna i det enskilda fallet, och med beaktande av vad som utgör grunden för billighetsskäl, om det ska tillmätas betydelse framför allt vid straffmätningen eller vid påföljdsvalet, eller i båda avseenden.

⁵ Prop. 1987/88:120 s. 90.

⁶ Jfr Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 182.

En annan fråga är i vilken utsträckning ett billighetsskäl ska påverka påföljdsbestämningen. Som angetts anvisar bestämmelsen i 29 kap. 5 § BrB endast att omständigheterna ska beaktas i ”skälig omfattning”. Svaret på hur stor reducering som bör ske i förhållande till brottets straffvärde beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Som generella hållpunkter har angetts att billighetsskäl inte sällan bör föranleda ganska stora reduceringar av det straff som skulle ha dömts ut om straffvärdet ensamt hade bestämt straffet och att storleken av reduktionen i allmänhet är beroende av nivån på straffvärdet. Rör det sig om mycket höga straffvärden kan det, om billighetsskäl är starka, vara aktuellt att reducera ett fängelsestraff med så mycket som ett eller flera år. Är det däremot aktuellt att döma ut bara ett kortare fängelsestraff kan en reduktion på en eller annan månad i vissa fall vara tillräcklig.⁷

Det ankommer på domstolen att se till att det finns ett tillräckligt underlag för bedömningen och eventuellt införskaffa särskild utredning. Det ligger emellertid på den tilltalade (eller hans försvarare) att uppmärksamma domstolen på förhållanden som kan ha betydelse i sammanhanget.⁸

17.3.2 Närmare om de olika billighetsskälerna i 29 kap. 5 § BrB

I avsnittet redogörs för de olika billighetsskäl som räknas upp i 29 kap. 5 § BrB. Paragrafen omfattar åtta punkter varav de sju första på ett förhållandevis preciserat sätt anger typiska situationer där ett lägre straff framstår som rimligt. De omständigheter som enligt dessa punkter ska beaktas vid påföljdsbestämningen har i skilda sammanhang delats upp i tre grupper. En grupp riktar in sig på det som kallas sanktionskumulation, d.v.s. att brottet förutom en straffrättslig påföljd även får andra negativa effekter för gärningsmannen (punkterna 4 och 5). En annan grupp hänför sig till omständigheter som gärningsmannen inte har kontroll över, men som innebär att det vore oskäligt att döma ut ett straff som motsvarar gärningens straffvärde (punkterna 1, 6 och 7). En tredje grupp anknyter till bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök till brott och bygger på att gärningsmannen genom någon form av frivilligt handlande visar att han ångrar sig

⁷ A.a., s. 181. Jfr också NJA 2009 s. 599 och NJA 2010 s. 592.

⁸ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008 s. 182.

(punkterna 2 och 3).⁹ Den åttonde punkten är allmänt hållen och ger domstolen möjlighet att beakta även andra omständigheter än de uppräknade.

Domstolens bedömning kan sägas inrymma två delmoment. Först har domstolen att ta ställning till om den återopade omständigheten över huvudtaget utgör ett s.k. billighetsskäl enligt bestämmelsen. Om så är fallet blir nästa steg att pröva om det finns anledning till strafflindring i det enskilda fallet och i vilken utsträckning omständigheten ska påverka straffmätningen. Vid den bedömningen är samtliga omständigheter i målet – däribland brottets straffvärde – av betydelse. Det är alltså inte fråga om en automatisk straffvärdesreduktion som ska ske så snart en viss omständighet är för handen utan en helhetsbedömning ska alltid göras i varje enskilt fall.

17.3.2.1 Allvarlig kroppsskada (punkten 1)

I den första punkten i 29 kap. 5 § BrB anges att det förhållandet att den tilltalade har drabbats av allvarlig kroppsskada till följd av brottet kan leda till strafflindring. Med kroppsskada avses fysiska skador. För att en skada ska vara allvarlig i bestämmelsens mening ska den vara av bestående karaktär. Som exempel anges i förarbetena att en rattfyllerist i samband med en trafikolycka vid den brottsliga gärningen erhåller bestående men i form av invalidisering eller att en dynamitard vid ett inbrott får allvarliga skador genom sprängningen.¹⁰ Skadan ska ha sitt upphov i brottet även om den utvecklas senare.¹¹

I litteraturen har som exempel på fall som kan rymmas under den första punkten angetts bl.a. att någon har begått ett miljöbrott och genom brottet själv kommit till skada eller att någon som har angripit annan kommer till skada när denne utövar sin nödvärnsrätt.¹²

Av äldre praxis (NJA 1979 s. 517) framgår att skadan måste ställas i relation till brottets art.¹³ Ju grövre brott desto större krav måste ställas på skadans svårighetsgrad, dess betydelse för gärningsmannens levnadsförhållanden på längre sikt och omständigheterna i

⁹ Se bl.a. NJA 2009 s. 599 och Jack Ågren i Festskrift till Madeleine Leijonhufvud.

¹⁰ Prop. 1987/88:120 s. 91.

¹¹ Holmqvist, Billighetshänsyn, SvJT 1999 s. 190.

¹² Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008 s. 182 f.

¹³ Det kan anmärkas att härmed inte avses detsamma som begreppet art i 30 kap. 4 § BrB.

övrigt kring gärningsmannens person. I det aktuella målet hade den tilltalade i samband med ett inbrott blivit allvarligt skadad genom ett pistolskott, avlossat av en polisman som fann sig stå under revolverhot av den tilltalade. Skadorna var livshotande och förenade med svåra smärtor samt lång tids sjukskrivning. Högsta domstolen beaktade skadorna som skäl för att välja en icke frihetsberövande påföljd.

Från hovrättspraxis kan nämnas RH 2003:51 där den tilltalade hade kört bil påverkad av narkotika och orsakat en trafikolycka varvid en annan trafikant fick omfattande skador. Även den tilltalade hade blivit skadad i knä, höft och armbåge. Hovrätten ifrågasatte inte att det kunde vara fråga om bestående men. När skadorna ställdes i relation till brottets karaktär, och det förhållandet att den tilltalade utsatt andra trafikanter för risker vilka även förverkligats, ansågs dock skadorna inte vara av så allvarlig beskaffenhet att det fanns skäl att beakta dessa vid påföljdsbestämningen.

17.3.2.2 Försök att förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar (punkten 2)

Enligt den andra punkten i 29 kap. 5 § BrB ska rätten beakta om den tilltalade efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet. Bestämmelsen kan sägas vila på samma grund som bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse eller stämpling till brott (se 23 kap. 3 § BrB). I likhet med vad som då gäller anses det vara rimligt att den som försöker förebygga och gottgöra skadliga verkningar av brottet tillgodoräknas det vid påföljdsbestämningen.

En rad olika förfaranden kan falla under bestämmelsens tillämpningsområde. I förarbetena anges som exempel på förebyggande och skadebegränsande åtgärder att en person som har misshandlat någon hjälper offret till sjukhus, att den som har begått mened berättar sanningen eller att den som har stulit återlämnar det stulna. Vidare anges att skadliga verkningar av ett brott kan gottgöras genom att skadorna ersätts. Vid bedömningen ska hänsyn tas till gärningsmannens förmåga, vilket bl.a. betyder att en ekonomisk gottgörelse ska bedömas i ljuset av gärningsmannens ekonomiska situation. Även i övrigt ska bedömningen alltså ske

med beaktande av gärningsmannens personliga situation och förmåga att vidta olika åtgärder.¹⁴

Det framgår av förarbetena att bestämmelsen är avsedd att träffa fall där gärningsmannen har agerat på eget initiativ och i visad ånger. Det som sker efter att gärningsmannen har avslöjats för brottet är således i princip irrelevant vid tillämpningen av den nu aktuella punkten. I förarbetena anges emellertid att det inte är uteslutet att i vissa fall tillämpa bestämmelsen även då gärningsmannen t.ex. ekonomiskt kompenserar målsäganden först efter upptäckten.¹⁵

Enligt vad som har angetts bl.a. i en proposition angående ingripanden mot unga lagöverträdare utgör medling en omständlighet som domstolen ska beakta vid bedömningen av den nu aktuella strafflindringsgrunden.¹⁶

Som exempel från praxis kan nämnas rättsfallet NJA 1999 s. 561. I det aktuella målet beaktade Högsta domstolen vid påföljdsbestämningen det förhållandet att en person som begått mened dagen efter tingsrättens dom berättade sanningen för polisen och därmed frivilligt angav sig (se även nedan punkten 3). I NJA 2011 s. 39 var fråga om ansvar för miljöbrott och en tillämpning av miljöbalkens motsvarighet till nu aktuell bestämmelse (29 kap. 14 § miljöbalken). Den tilltalade hade vid påfyllning av bensin till en bensinstation av oaktsamhet orsakat att det på marken släppts ut 350 liter bensin. Eftersom han omgående vidtog åtgärder som gjorde att så gott som all bensin kunde samlas upp och att utsläppet därmed i princip inte orsakade någon skada ansåg Högsta domstolen att påföljden kunde stanna vid minsta antalet dagsböter.

17.3.2.3 Frivillig angivelse (punkten 3)

I tredje punkten i 29 kap. 5 § BrB anges att rätten ska beakta om den tilltalade frivilligt har angett sig. Det är själva angivelsen som är det väsentliga och som ska beaktas. Det förhållandet att någon efter upptäckt medverkar i utredningen eller erkänner brott faller således utanför tillämpningsområdet. Däremot kan det ha betydelse om någon som misstänks för viss brottslighet plötsligt berättar om

¹⁴ Prop. 1987/88:120 s. 91.

¹⁵ Prop. 1987/88:120 s. 91 f. Se också NJA 1997 s. 652 och NJA 2008 s. 359. Av rättsfallen framgår att betalning av skadestånd utgör en omständighet som i vissa särskilda fall kan beaktas vid påföljdsbestämningen, även om det inte utgör en huvudregel.

¹⁶ Prop. 2005/06:165 s. 102 och 110.

helt andra brott som han eller hon deltagit i men inte misstänkts för.¹⁷

Straffflindringsgrunden avser endast egen brottslighet. I förarbetena anges att det inte finns något utrymme att beakta att en gärningsman avslöjar sina medbrottslingar, s.k. kronvittnen, med stöd av denna punkt. Enligt förarbetena kan ett sådant förhållande helt undantagsvis beaktas med stöd av den mer allmänt utformade åttonde punkten (se nedan).¹⁸

I rättsfallet NJA 1991 s. 255, där den tilltalade själv lämnat uppgifter om en viss del av den brottslighet som åtalet avsåg, tillämpade Högsta domstolen den nu aktuella punkten och medgav strafflindring. Den tilltalade hade härvid redogjort för ett antal resor vid vilka han smugglat narkotika utöver det tillfälle som avslöjades genom gripandet. Även det ovan nämnda rättsfallet NJA 1999 s. 561 som avsåg en person som angav sig själv efter att ha begått mened utgör ett exempel på straffflindringsgrundens tillämpning.

I NJA 1989 s. 870 ansågs den tilltalades åtgärder inte tillräckliga för att han skulle komma i åtnjutande av någon strafflindring. Två unga män hade gjort sig skyldiga till försök till rån natttid i Stockholms innerstad. Sedan de avvikit från brottsplatsen kom de ifrån varandra. Något senare såg den ena av dem att hans medbrottsling satt i en polisbil. Den förre bestämde sig då, enligt vad han själv berättade, för att anmäla sig till polisen. Han gick runt till olika polisstationer för att fråga efter kumpanen. Genom telefonsamtal med dennes föräldrar fick han senare klart för sig att denne fanns på häktet varpå han begav sig dit. På vägen dit slängde han en pistol som använts vid rånförsöket i vattnet. Högsta domstolen fann att hans agerande inte kunde ges innebörden att han frivilligt angett sig på ett sätt som kan tillmätas betydelse enligt den nu aktuella straffflindringsgrunden. Inte heller i övrigt gav utredningen enligt Högsta domstolen stöd för att det förelåg någon sådan omständighet som vid påföljdsvalet skulle beaktas enligt 29 kap. 5 § BrB.

¹⁷ Se Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., s. s. 184.

¹⁸ Prop. 1987/88:120 s. 92.

17.3.2.4 Utvisningsmen (punkten 4)

Det förhållandet att den tilltalade förorsakas men genom att utvisas ur riket på grund av sin brottslighet ska enligt fjärde punkten i 29 kap. 5 § BrB beaktas av domstolen som ett skäl för strafflindring. Enligt förarbetena får en utvisning regelmässigt antas innebära men för den som drabbas av den.

I praxis har strafflindring medgetts endast om det med hänsyn till förhållanden i det enskilda fallet kan anses påkallat att beakta utvisning vid påföljdsbestämningen. Härvid ska beaktas såväl att utvisningen innebär att personen i fråga får lämna Sverige som att utvisningen innebär att den tilltalade registreras på Schengens informationssystemets spärrlista och därmed nekas tillträde till eller uppehållstillstånd i samtliga Schengenstater.¹⁹ Om den tilltalade saknar anknytning till Sverige och till övriga stater som ingår i Schengensamarbetet saknas enligt praxis skäl att beakta utvisningen vid påföljdsbestämningen.

17.3.2.5 Arbetsrättsliga följder (punkten 5)

Enligt den femte punkten ska domstolen beakta att den tilltalade som en följd av brottet drabbas av avskedande eller uppsägning. Detsamma gäller om det finns grundad anledning att anta att den tilltalade kommer att drabbas av sådana följder av brottet. I den mån mindre ingripande arbetsrättsliga följder, såsom omplacering, avstängning och löneavdrag, kan inträda som bör beaktas kan det enligt förarbetena ske med stöd av den åttonde punkten. Så torde vara fallet främst vid lindrig brottslighet.²⁰

I punkten anges också att domstolen ska beakta annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning som den tilltalade drabbats eller kommer att drabbas av till följd av brottet. Det kan härvid vara fråga om t.ex. körkortsåterkallelse för den som är beroende av körkort i sitt arbete, indragning av yrkeslegitimation eller ett meddelat näringsförbud.

Att brottet begåtts i anställningen inverkar inte på möjligheterna att tillämpa strafflindringsgrunden.²¹ Detsamma gäller även om brottet

¹⁹ NJA 2001 s. 500.

²⁰ Prop. 1987/88:120 s. 93 f.

²¹ Se NJA 2005 s. 661 med hänvisningar.

begåtts mot arbetsgivaren.²² Den som utövar uppdrag för annan ska i princip behandlas som arbetstagare vid bestämmelsens tillämpning.

Vid tillämpning av punkten ska en individuell bedömning ske av vilken verkan ett avskedande eller en uppsägning kommer att ha eller har haft i det enskilda fallet. I NJA 2003 s. 414 beaktade Högsta domstolen således bl.a. att den tilltalade inte kunnat få något nytt arbete.

I förarbetena anges bl.a. näringsförbud som exempel på en sådan omständighet som kan föranleda bestämmelsens tillämpning. Även i ett sådant fall ska emellertid en individuell bedömning ske. En schablonmässig nedsättning av straffet i alla fall där näringsförbud meddelas är inte avsedd (se NJA 1983 s. 163). Av väsentlig betydelse är härvid hur allvarligt hinder för den tilltalades yrkesutövning och försörjningsmöjligheter som förbudet innebär.

Om ett antagande om avskedande eller uppsägning visat sig felaktigt kan domstolen enligt 38 kap. 2 a § BrB på ansökan av åklagaren eller den dömda undanröja påföljden och döma till ny påföljd för brottet.

17.3.2.6 Hög ålder eller dålig hälsa (punkten 6)

I den sjätte punkten anges att domstolen ska beakta om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde. Enligt förarbetena kan hänsyn till dessa omständigheter medföra att ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle drabba gärningsmannen oskäligt hårt och att straffet därför bör sättas ned.

I litteraturen har som skäl för att beakta hög ålder anförts en s.k. livet-är-kort princip. Det resterande livet blir kortare efter hand som man blir äldre. Ju äldre den tilltalade är desto större del av det resterande livet "tas bort" från honom eller henne om påföljden bestäms till fängelse.²³

I förarbetena angavs att det som regel fanns anledning att överväga en tillämpning av bestämmelsen för den som uppnått allmän pensionsålder (65 år) men att det torde bli aktuellt framför allt vid längre fängelsestraff, d.v.s. straff på mer än endast någon eller några månader. Ett längre fängelsestraff torde enligt förarbetena i allmänhet drabba den som är i sjuttioårsåldern hårdare än

²² Se NJA 2003 s. 414.

²³ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 191 f.

en yngre person.²⁴ I doktrinen har anförts att det vid livstidsstraff utan vidare torde finnas skäl att beakta åldersfaktorn också i de fall den tilltalade ännu inte har fyllt 65 år.²⁵ Det är den tilltalades ålder vid tiden för lagföringen som bör beaktas och inte tidpunkten för brottet.

Hänsyn till dåligt hälsotillstånd kan enligt förarbetena tas bl.a. vid allvarigare fysiska handikapp såsom förlamning eller starkt nedsatt syn och då gärningsmannen lider av allvarlig sjukdom, framförallt då den bedöms som livshotande. Även det psykiska hälsotillståndet kan beaktas i den mån det inte utgör ett förhållande som omfattas av annan särreglering.²⁶

I praxis har dålig hälsa som motiverar lindring vid påföljdsbestämningen ansetts föreligga vid bl.a. suicidrisk, invaliditet samt omdömesnedsättning till följd av hjärnblödning.²⁷

Högsta domstolen har under år 2010 behandlat frågan om när en tilltalad kan sägas drabbas oskäligt hårt av ett straff på grund av sitt hälsotillstånd (NJA 2010 s. 485). I det aktuella målet led den tilltalade av bl.a. tarmsjukdomen Crohns sjukdom. Högsta domstolen uttalade bl.a. att det för en tillämpning av nu aktuell punkt krävs att det finns ett särskilt samband mellan hälsotillståndet och verkställigheten av ett fängelsestraff. För att strafflindring ska komma ifråga ska det kunna förutses att hälsotillståndet medför en särskilt allvarlig olägenhet vid verkställigheten och att verkställigheten därför skulle drabba den tilltalade oskäligt hårt. Sådana olägenheter kan enligt Högsta domstolen vara att sjukdomen gör verkställigheten särskilt plågsam eller att verkställigheten skulle försämra hälsotillståndet allvarligt. Även om Crohns sjukdom i och för sig är att betrakta som en allvarlig sjukdom fann Högsta domstolen att det inte fanns skäl för lindring vid påföljdsbestämningen i det aktuella fallet. Högsta domstolen lade härvid avgörande vikt vid att den tilltalade fick en behandling som var relativt effektiv – och som kunde fortsätta under verkställigheten – och att hans hälsotillstånd hade förbättrats. Vidare ansågs utredningen inte tyda på att fängelsevistelsen skulle leda till någon allvarlig försämring av hans hälsotillstånd. Högsta domstolen beaktade även brottets art och straffvärde samt den restriktivitet som lagstiftaren anvisat för bestämmelsens tillämpning.

²⁴ Prop. 1987/88:120 s. 95.

²⁵ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 190.

²⁶ Prop. 1987/88:120 s. 95.

²⁷ Jack Ågren, Allvarlig sjukdom och strafflindring, Juridisk tidskrift nr 3 2010/11 s. 726 och däri hänvisade avgöranden.

17.3.2.7 Lång tid sedan brottet (punkten 7)

I den sjunde punkten anges att domstolen ska beakta om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid har gått sedan brottet begicks. Strafflindringsgrunden torde bygga på tanken att en reaktion på brottet ter sig mindre ändamålsenlig i takt med att tiden går samt att sambandet mellan brottet och reaktionen försvagas med tiden. Bestämmelsen kan också ses mot bakgrund av preskriptionsinstitutet. I samma takt som preskriptionstidpunkten – som innebär att det inte längre är möjligt att döma till ett straff för brottet – närmar sig kan skälen för att döma till en lindrigare påföljd sägas öka (för att jämna ut en tröskeeffekt).²⁸

För vissa brottstyper är det naturligt och vanligt att det går en längre tid innan åtal kan väckas eller rättegång hållas. Så är t.ex. fallet för skattebrott där det mer eller mindre regelmässigt går lång tid på grund av överklaganden i själva skattefrågan.²⁹ I sådana fall bör inte strafflindring ske med stöd av förevarande punkt, om det inte har förflutit lång tid med hänsyn till vad som får anses normalt för just den brottstypen.

Som en allmän förutsättning för punktens tillämpning torde gälla att tidsutdräkten inte ska bero på någon omständighet som den tilltalade bär ansvar för. Sådana åtgärder som den tilltalade vidtar i uppenbart förhållande syfte ska således inte kunna leda till lindring vid påföljdsbestämningen.³⁰

Tiden räknas från tillfället för brottet fram till den tidpunkt då gärningspersonen fick del av åtalet.³¹ Regleringen avviker på så sätt från bestämmelsen i artikel 6 i Europakonventionen som föreskriver en rätt till rättegång inom skälig tid (se nedan).

I refererad praxis från Högsta domstolen har bestämmelsen tillämpats när tidsutdräkten från brott till dom uppgått till sex år eller mer.³² Det har i dessa fall rört sig om lagöverträdare över 21 år. När det gäller yngre lagöverträdare har Högsta domstolen tillämpat bestämmelsen även när processen tagit betydligt kortare tid. I NJA 2007 s. 624 ansåg Högsta domstolen att en tidsutdräkt om ett år och fyra månader mellan brottet och avgörande i första instans framstod som lång med hänsyn till att den tilltalades ungdom (nyss fyllda 18 år vid brottet).

²⁸ Holmqvist, Billighetshänsyn, SvJT 1999 s. 188.

²⁹ Prop. 1987/88:120 s. 95.

³⁰ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 193.

³¹ Ågren, s. 478.

³² Se NJA 1993 s. 310 rörande grov våldtäkt, NJA 1993 s. 687 medhjälp till bokföringsbrott, NJA 1998 s. 283 bokföringsbrott, NJA 2001 s. 894 sexuellt umgänge med barn och NJA 2009 s. 776 olaga frihetsberövande, mindre grovt, och misshandel.

17.3.2.8 Annan omständighet (punkten 8)

I den åttonde punkten anges allmänt att domstolen även ska beakta annan omständighet som påkallar att den tilltalade behandlas på ett lindrigare sätt vid påföljdsbestämningen. Det ska i princip röra sig om en omständighet som är likvärdig och lika tungt vägande som de som nämns i övriga punkter. De ska vara hänförliga till gärningspersonen eller ha inträffat efter brottet.³³

Punkten är avsedd att omfatta en del situationer som är mindre vanliga och därför inte räknas upp särskilt i bestämmelsen. Som exempel anges i förarbetena att brott har begåtts i samband med självmordsförsök eller att straff på ett helt oproportionerligt och orimligt sätt skulle drabba någon annan än gärningsmannen (s.k. tredjemanshänsyn).³⁴ Mer regelmässiga följer i form av negativa sociala reaktioner som drabbar den som har begått och dömts för ett brott och dennes närstående, ska emellertid inte beaktas. En annan omständighet som kan beaktas med stöd av punkten är att den tilltalade har varit föremål för häktning eller reseförbud. Vidare har en kränkning av rätten enligt Europakonventionen till rättegång inom skäligen tid i praxis beaktats med stöd av förevarande punkt (och inte punkt 7, se mer nedan).

Högsta domstolen har i NJA 2011 s. 675 behandlat ett yrkande om strafflindring med hänvisning till att den tilltalade hade suttit häktad under en längre tid och de konsekvenser som frihetsberövandet haft för den tilltalades fyraårige son. I domen uttalade Högsta domstolen att omständigheterna inte var sådana att det med tillämpning av den nu aktuella strafflindringsgrunden fanns skäl att döma ut ett lägre straff än det som brottslighetens straffvärde motiverade.

En annan omständighet som under särskilda förhållanden har tillmätts betydelse vid bedömningen av om det finns skäl för strafflindring med stöd av den åttonde punkten är en tilltalads medverkan till utredningen av det egna brottet. I den s.k. skärtorsdagsdomen, NJA 2008 s. 359, hade de två tilltalade inte bara frivilligt angett sig beträffande en mycket stor del av alla brott som de var åtalade för (vilket gjorde att även punkten 3 var tillämplig i målet), utan också aktivt medverkat både till utredningen av brotten och till att tillgripet gods hade kunnat lämnas tillbaka till ägarna. De hade självmant pekats ut platser där olika brott begåtts

³³ Prop. 1987/88:120 s. 96.

³⁴ Se bl.a. NJA 1989 s. 564 och NJA 1997 s. 781.

och överlämnat stöldgods som de hade liggande på olika platser. Efter tingsrättens dom ringde de tilltalade upp målsägandena och bad om ursäkt. De tog lån för att kunna betala de utdömda skadestånden. Högsta domstolen konstaterade i domen att de tilltalade med betydande omsorg och upppoffringar verkat för att göra rätt för sig i förhållande till de som drabbats av brotten. Även om förhållandena inte var sådana att punkten 2 (se ovan) kunde anses tillämplig beaktade Högsta domstolen genom en hänvisning till åttonde punkten omständigheterna vid påföljdsbestämningen. Högsta domstolen uttalade härvid att medverkan till utredningen av den egna brottsligheten, i vart fall under vissa omständigheter, måste vara en sådan omständighet som kan beaktas enligt den åttonde punkten.

I NJA 2009 s. 599 tillämpade Högsta domstolen den åttonde punkten när en tilltalad levde under hot om allvarliga repressalier. I målet – som rörde medhjälp till försök till mord – hade den tilltalade angett sig och lämnat sådana uppgifter om brottens planering och genomförande som varit nödvändiga för att han skulle kunna åtalas och fällas till ansvar. Dessa omständigheter beaktade Högsta domstolen inom ramen för punkten 3 (se ovan) vid straffmätningen. Enligt Högsta domstolen utgjorde den omständligheten att den tilltalade även hade avslöjat de andra som medverkat till brotten inte skäl för strafflindring enligt 29 kap. 5 § BrB. I det aktuella fallet hade den tilltalades medverkan till utredningen av de medtilltalades brott haft en väsentlig påverkan på hans personliga situation. Högsta domstolen konstaterade att en direkt följd av att han avslöjat och berättat om sina medbrottslingars medverkan var att han under överskådlig tid skulle komma att leva under hot om allvarliga repressalier utan möjlighet till ett normalt liv. Hans situation innebar att han levde isolerad och hade tvingats byta bostad ett stort antal gånger. Dessa förhållanden vore det enligt Högsta domstolen obilligt att inte tillgodoräkna den tilltalade vid påföljdsbestämningen.

17.3.3 Särskilt om s.k. sanktionskumulation

För en tilltalad medför den brottsliga handlingen ofta fler konsekvenser än brottspåföljden. Som framgått kan den tilltalade t.ex. samtidigt utvisas eller avskedas från sin anställning. Det kan även vara fråga om andra negativa verkningar av brottet, såsom ett

förpliktande för den tilltalade att betala en sanktionsavgift eller att ett tidigare givet tillstånd dras in. I sådana fall brukar man tala om sanktionskumulation, d.v.s. samtidigt bruk av mer än en sanktion eller annan negativ reaktion på brott.

För att den totala påföljdsbördan inte ska bli oproportionerligt sträng har lagstiftaren uttryckligen pekat ut vissa typer av sanktionskumulation i 29 kap. 5 § 4 och 5 BrB som domstolarna ska beakta. Därutöver kan andra former av sanktionskumulation beaktas med stöd av den åttonde punkten. I vissa fall är det förutsatt att ett beaktande av en sanktion sker vid påföljdsbestämningen (se mer nedan). I andra fall är situationen den omvända, d.v.s. beaktandet ska som utgångspunkt ske i samband med att den andra sanktionen beslutas. Det kan anmärkas att det förhållandet att någon vid sidan av påföljden har ålagts att utge skadestånd på grund av brottet i princip inte utgör en relevant form av sanktionskumulation.³⁵

I det följande redovisas några sanktioner som är vanligt förekommande i samband med brott samt en kortfattad beskrivning av rättsläget.

Förverkande

I brottmål är det vanligt att frågan om förverkande av egendom eller pengar behandlas. Med förverkande avses detsamma som konfiskation, d.v.s. en åtgärd genom vilken det allmänna lägger beslag på enskilds egendom utan att utge (full) ersättning. Förverkande regleras i huvudsak i 36 kap. BrB. Om inte annat föreskrivs tillfaller förverkad egendom staten.

Om den samlade reaktionen framstår som oskäligt sträng med beaktande av att ett förverkande sker vid sidan av det utdömda straffet kan en anpassning ske antingen genom en tillämpning av 29 kap. 5 § BrB, varigenom straffet lindras, eller genom en jämkning av förverkandet. I förarbetena till 1989 års påföljdsreform anfördes att det i praxis är vanligt att hänsyn tas till brottspåföljden vid beslut om förverkande. Detta konstaterades vara en ordning som hade goda skäl för sig. I vissa fall ansågs dock förverkandet fylla sådana funktioner att en eftergift eller jämkning av förverkandet inte är möjlig eller lämplig, exempelvis om förverkandet är avsett att motverka fortsatt brottslighet. Det kan därför

³⁵ Jfr ovan fotnot 15 och däri gjorda hänvisningar.

vara motiverat att i vissa fall ta hänsyn till förverkandet vid påföljdsbestämningen i stället för tvärtom.³⁶

Enligt gällande rätt ska således sanktionskumulationsfallet i första hand beaktas genom en eventuell jämkning av beslutet om förverkande. Först om detta inte låter sig göras med hänsyn till förverkandets syfte, bör hänsyn tas till förverkandet vid påföljdsbestämningen.³⁷

Företagsbot

Företagsbot är en ekonomisk sanktion som i vissa fall kan åläggas en näringsidkare som har begått brott i utövningen av näringsverksamhet om det för brottet är föreskrivet ett strängare straff än penningböter (se 36 kap. 7 § BrB). Det krävs inte att gärningsmannen åtalas för brottet men det måste stå klart att ett brott har blivit begånget.³⁸

Tidigare fanns en bestämmelse i brottsbalken som angav att företagsboten fick efterges eller sättas lägre än vad annars bort ske om näringsidkaren eller företrädaren för denne dömdes till påföljd för brottet. Regleringen gav uttryck för att påföljdsbestämningen skulle ske utan något hänsynstagande till företagsboten.

Genom lagändringar år 2006 omkastades ordningen. Enligt gällande rätt ska således företagsbot som huvudregel beaktas vid påföljdsbestämningen med stöd av den åttonde punkten i 29 kap. 5 § BrB. Endast om det i ett enskilt fall skulle visa sig att det inte är möjligt att uppnå ett rimligt resultat genom att med stöd av den bestämmelsen sätta ned påföljden kan en mer generell jämkningsgrund i 36 kap. 10 § BrB tillämpas avseende företagsboten.³⁹

Näringsförbud

Näringsförbud kan meddelas vid olika former av otillbörligt förfarande i näringsverksamhet och dess tillämplighet är inte beroende av att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brottslig gärning. Åtgärden har sålunda inte karaktären av brottspåföljd eller särskild rättsverkan på grund av brott.

³⁶ Jfr NJA 1990 s. 401 och prop. 1986/87:81 s. 12.

³⁷ SOU 1999:147 s. 140.

³⁸ Brottsbalken – En kommentar på Internet, kommentar till 36 kap. 10 §.

³⁹ Prop. 2005/06:59 s. 38 f.

I förarbetena till bestämmelserna om näringsförbud i konkurs framhölls att de allmänna grundsatser som gäller för påföljdsbestämning i brottmål (dvs. bestämmelserna om billighetshänsyn) ger utrymme för att hänsyn tas till ett meddelat näringsförbud vid bestämmande av straff för den gärning som har föranlett förbudet. Som angetts ovan kan ett meddelat näringsförbud ge upphov till konsekvenser för den enskilde som kan medföra straffflinring med stöd av den femte punkten (d.v.s. eftersom det innebär hinder eller synnerligen svårighet i yrkes- eller näringsutövning). Därutöver kan ett näringsförbud beaktas med stöd av den åttonde punkten, även om det i praktiken sällan torde finnas skäl för det om näringsförbudet inte medfört sådana konsekvenser för den enskilde som avses i den femte punkten. Liksom i andra fall får frågan om förbudets inverkan på brottspåföljden bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.⁴⁰

Sanktionsavgifter

För vissa överträdelser som kan medföra straff utgår dessutom som regel en administrativ sanktionsavgift. Här märks särskilt skattetillägg och tulltillägg.

Skattetillägg är en värderelaterad sanktionsavgift som enligt 15 kap. 1 § skattebetalningslagen (1997:483) kan åläggas en skattskyldig som lämnar en oriktig uppgift till ledning för beskattningen. Enligt 15 kap. 10 § samma lag kan den skattskyldige helt eller delvis befrias från skattetillägg (eller annan särskild avgift enligt skattebetalningslagen) om det framstår som oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen ska särskilt beaktas bl.a. om det förfarande som utlöst skattetillägget även har medfört att den skattskyldige har fällts till ansvar för brott enligt skattebrottslagen. Regleringen syftar till att undvika att den sammanlagda påföljdsbördan för den skattskyldige blir orimligt tung. Sker prövningen av skattebrottet efter det att skattetillägg har påförts den skattskyldige ankommer det i stället på den allmänna domstolen att inom ramen för straffmätningen beakta skattetillägget.⁴¹

⁴⁰ NJA II 1980 s. 207 f. Jfr NJA 1983 s. 163.

⁴¹ Se prop. 2002/03:106 s. 242 ff och NJA 2005 s. 856. I skattebrottslagen finns bestämmelser angående samordningen av skatteförfarandet och straffprocessen, se 15–17 §§. De innebär emellertid inte att allmän domstol alltid måste invänta ett lagakraftvunnet avgörande i skatteprocessen för att avgöra ett brottmål. Se även NJA 2010 s. 168 (punkten 27).

Tulltillägg är en annan typ av värderelaterad sanktionsavgift som kan påföras en gäldenär som är skyldig att lämna tulldeklaration och som har lämnat en oriktig uppgift till ledning för tulltaxeringen. På samma sätt som vid skattetillägg kan ett tulltillägg jämkas om samma förfarande även har utlöst ansvar för brott (se 8 kap. 10 § tullagen [2000:1281]). Om ett tulltillägg har beslutats före domen bör det – på samma sätt som ett skattetillägg – som utgångspunkt beaktas vid påföljdsbestämningen.

I sammanhanget kan det även finnas skäl att nämna något om skattetilläggs relation till Europakonventionen. I artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns ett förbud mot dubbla förfaranden i brottmål (*ne bis in idem*). Enligt bestämmelsen får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott som han redan blivit slutligt frikänd eller dömd för i enlighet med lagen eller rättegångsordningen i denna stat. Högsta domstolen har i NJA 2010 s. 168 uttalat att det i ljuset av Europadomstolens praxis är klart att två förfaranden som avser samma oriktiga uppgiftslämnanden, varav det ena utgör en prövning av frågan om skattebrott och det andra en prövning av frågan om skattetillägg, får anses avse identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma och att det därmed i konventionens mening inte är fråga om olika brott. Det rör sig således om flera sanktioner eller flera förfaranden beträffande samma brott eller gärning. I det angivna rättsfallet hänvisade Högsta domstolen till att Europadomstolen praxis lämnar ett visst utrymme för flera sanktioner beslutade av olika myndigheter för samma brott. Det kräver dock att det dubbla förfarandet varit förutsebart och att det finns ett tidsmässigt och sakligt samband mellan förfarandena. Högsta domstolen angav vidare att det saknas klart stöd för att det svenska systemet med skattetillägg inte skulle vara konventionsenligt. Därmed saknas även underlag att generellt underkänna systemet med dubbla förfaranden.

17.3.4 Närmare om påföljdseftergift

Redan när brottsbalken infördes innehöll den en bestämmelse om påföljdseftergift som angav att om det på grund av särskilda omständigheter var uppenbart att det inte krävdes någon påföljd för brottet så kunde påföljd efterges. Regeln motiverades med att det – trots föreskrivna möjligheter att för särskilda fall avvika från

straffskalorna och att välja lämplig påföljd – i enstaka fall kunde uppkomma situationer där det fanns ett klart behov av att kunna helt efterge påföljd för brottet. Det underströks i förarbetena att det var rena undantagsfall som avsågs.

När den nu gällande bestämmelsen om påföljdseftergift i 29 kap. 6 § BrB infördes år 1989 gjordes tillämpningen avhängig de billighetsskäl som anges i 29 kap. 5 § BrB. Påföljdseftergift förutsätter således att ett eller flera billighetsskäl är för handen. I förarbetena uttrycktes en avsikt att åstadkomma en vidgad användning av institutet i förhållande till dittillsvarande restriktiva praxis, även om bestämmelsen fortfarande skulle ta sikte på undantagsfall. I allmänhet torde utrymmet för meddelande av påföljdseftergift vara större ju lägre straffvärdet är.⁴²

Frågan om påföljdseftergift har sällan behandlats av Högsta domstolen och praxis är därmed tämligen begränsad. I rättsfallet NJA 2004 s. 840 I fann Högsta domstolen skäl att meddela påföljdseftergift i ett mål om otillåten miljöverksamhet. Den tilltalade hade tidigare påförts en miljöstraffavgift om 5 000 kr med anledning av samma händelse som åtalet avsåg. Avgiften för den typ av överträdelse som var aktuell i målet hade sedermera sänkts till 1 000 kr. Högsta domstolen konstaterade att den tilltalade för överträdelsen således redan hade erlagt ett högre belopp än vad som skulle blivit följden om han då ålagts miljöstraffavgift och dessutom dömts till den av hovrätten bestämda påföljden, 30 dagsböter. Därtill kom att det, efter det att åtal väckts i målet, införts en särskild åtalsprövningsregel i miljöbalken enligt vilken åtal får väckas endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt i de fall gärningen kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter. Det ansågs därför tveksamt om det vid tiden för Högsta domstolens prövning skulle kunna anses föreligga förutsättningar för att väcka åtal. Mot den angivna bakgrunden meddelades påföljdseftergift.

Från hovrättspraxis kan nämnas RH 1990:84. Den tilltalade hade gjort sig skyldig till vårdslöshet i trafik genom att gå mot röd gubbe och då blivit påkörd av en bil. Hennes ena ben blev mycket illa skadat. Två år senare var hon fortfarande sjukskriven och oförmögen att springa, cykla eller dansa samt med prognos att aldrig bli skadefri. Hovrätten fann uppenbart oskäligt att döma till påföljd och meddelade påföljdseftergift.

⁴² Prop. 1986/87:120 s. 97.

17.3.5 Andra bestämmelser som medger individuell hänsyn

Det finns bestämmelser i brottsbalken utöver de ovan nämnda som medger att domstolen vid påföljdsbestämningen tar hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller till omständigheter som har inträffat efter brottet. Till exempel kan en domstol frångå huvudregeln att en villkorlig dom ska förenas med böter om ett bötesstraff med hänsyn till andra följder av brottet skulle drabba den tilltalade alltför hårt eller det finns andra särskilda skäl mot det (se 30 kap. 8 § BrB). Härvid kan bl.a. beaktas om den tilltalade till följd av brottet förlorar sin anställning eller drabbas av andra betydande svårigheter i sin yrkesutövning. Även andra billighetshänsyn kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl. Vidare anges i 30 kap. 9 § BrB att domstolen som särskilda skäl för skyddstillsyn kan beakta om en påtaglig förbättring har skett av den tilltalades personliga eller sociala situation i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans brottslighet, eller om den tilltalade undergår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans brottslighet.

Vi har redan i samband med redogörelsen för tillämpningen av den andra punkten i 29 kap. 5 § BrB nämnt bestämmelserna i brottsbalken om frivilligt tillbakaträdande och liknande handlande, se t.ex. 13 kap. 11 § och 23 kap. 3 § BrB. Som angetts bygger bestämmelserna på samma tanke, nämligen att en person som kommer till insikt om det felaktiga i brottet och vidtar åtgärder för återställa ordningen bör tillgodoräknas det vid den straffrättsliga bedömningen av brottet.

Det förhållandet att någon i utlandet har dömts för ett visst brott utgör inte alltid hinder för ny rättegång i Sverige. Det har emellertid ansetts rimligt att den utländska domen beaktas vid påföljdsbestämningen. Därför anges i 2 kap. 6 § BrB att domstolen ska beakta vad den tilltalade har undergått utomlands.

Avslutningsvis kan även nämnas bestämmelserna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning (se bl.a. i 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § RB) som innebär undantag från åtalsplikten respektive förundersökningsplikten. Åtalsunderlåtelse kan beslutas bl.a. om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks. I ett sådant fall är möjligheten till åtalsunderlåtelse avsedd att korrespondera med domstol-

arnas möjlighet att meddela påföljdseftergift enligt 29 kap. 6 § BrB (se ovan) och kan tillämpas när det finns anledning att undvika en domstolsprövning, t.ex. för att den misstänkte utsatts för utpressning på grund av brott och ansökt om skydd hos polismyndigheten.

17.3.6 Nådeinstitutet

Som ett sista alternativ kan regeringen med stöd av 12 kap. 9 § första stycket regeringsformen (RF) genom nåd efterge eller mildra en brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott. Ett beslut om nåd kan således innebära att den dömda befrias från påföljd eller att påföljden ändras i lindrande riktning, t.ex. från fängelse till villkorlig dom eller böter. Regeringen kan även befria någon från eller mildra annan rättsverkan av brott, exempelvis allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Regeringen kan dock aldrig ompröva skuldfrågan i brottmålet.

Skadestånd eller rättegångskostnader som den dömda ska betala kan aldrig bli föremål för nåd. Detsamma gäller för straffprocessuella tvångsmedel som t.ex. häktning och reseförbud. Frågor om straffverkställighet (t.ex. om verkställigheten ska ske genom s.k. fotboja) kan inte heller bli föremål för nåd.

Nåd är till för rena undantagssituationer. Det kan till exempel inför eller under pågående verkställighet av ett straff visa sig att konsekvenserna i det enskilda fallet blir sådana att det är orimligt att verkställa straffet.

Nådeinstitutet är diskretionärt och ensidigt. Det innebär bl.a. att ingen kan kräva att bli benådad eller att få del av skälen till ett nådebeslut. Det är därför inte möjligt att tala om någon praxis i den mening att nåd ska beviljas när vissa omständigheter är för handen. Nådebeslutet motiveras av humanitära skäl men det görs alltid en helhetsbedömning där även brottets karaktär har betydelse. De omständigheter som beaktas i ett nådeärende är framför allt sådana som har inträffat efter domstolens prövning.

De nådeskäl som oftast brukar åberopas är medicinska skäl, tredjemanshänsyn, sociala- eller rehabiliteringsskäl, arbetsskäl och ekonomiska skäl samt allmänt humanitära skäl.⁴³

⁴³ Prop. 2005/06:35 sid.16 och SOU 2002:26 s. 46.

17.3.7 Europakonventionens bestämmelser

Bestämmelserna om billighetshänsyn aktualiserar i flera fall frågor om Europakonventionens tillämpning. Ovan har bl.a. rätten till en rättegång inom skäligen tid enligt artikel 6 i konventionen behandlats. Den relevanta tiden för bedömningen av om det har skett en kränkning av den föreskrivna rättigheten börjar den dag en person kan sägas vara anklagad för brott och avslutas den dag då det föreligger slutlig dom. Frågan om rätten till rättvis rättegång inom skäligen tid har kränkts avgörs genom en helhetsbedömning varvid beaktas bl.a. hur komplicerat målet har varit, hur parterna har agerat under förfarandet samt hur domstolar och myndigheter har handlagt ärendet.

Enligt artikel 13 i konventionen ska var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Genom Europadomstolens dom den 26 oktober 2000 i målet Kudla mot Polen, fastslogs att det såvitt avser alltför långa handläggningstider finns en särskild skyldighet enligt artikel 13 att tillhandahålla ett effektivt nationellt rättsmedel för prövning av påstådda kränkningar av rätten till rättegång inom skäligen tid. I princip måste ett rättsmedel för att anses effektivt medge en prövning av om konventionen blivit överträdd som sträcker sig lika långt som den prövning Europadomstolen gör. Rättsmedlet ska dessutom antingen förebygga den påstådda kränkningen eller dess fortsättning eller gottgöra en kränkning som redan har inträffat. I brottmål kan kompensationen bestå i att utgången i målet påverkas till den tilltalades förmån. För att en sådan gottgörelse ska kunna godtas krävs emellertid att det klart framgår att syftet varit att kompensera för tidsutdräkten och att kompensationen varit av väsentlig betydelse för påföljden och skett på ett tydligt och mätbart sätt.⁴⁴

I NJA 2003 s. 414 förklarade Högsta domstolen att en kränkning av rätten till rättegång inom skäligen tid är en sådan omständighet som kan påkalla att den tilltalade får ett lägre straff än straffvärdet motiverar. Högsta domstolen anförde vidare att det i domstolspraxis inte heller torde vara ovanligt att oskäligen fördröjningar har beaktats vid påföljdsbestämningen i första hand med hänvisning till den i 29 kap. 5 § 7 BrB angivna omständigheten att en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan

⁴⁴ Se *Eckle mot Tyskland*, dom d. 15 juli 1982, para. 66–67, *Beck mot Norge*, dom d. 26 juni 2001, para. 27–28 samt *Pietiläinen mot Finland*, dom d. 5 nov. 2002, para. 44.

brottet begicks. Mot bakgrund av det ovan redovisade avgörandet från Europadomstolens och Europakonventionens krav på ett klart syfte samt en tydlig och mätbar kompensation fanns det enligt Högsta domstolen anledning att göra en självständig prövning av invändningar om kränkningar av konventionen och vid den prövningen beakta den praxis som utvecklats av Europadomstolen.

Rättsfallet har uppfattats som att en kränkning av rätten enligt Europakonventionen till rättegång inom skälig tid inte bör beaktas enligt punkt 7 utan enligt punkt 8 i 29 kap. 5 § BrB. I målet fann Högsta domstolen att det gått sex år från delgivning av misstanke för brott till åtal. Det framstod som orimligt lång tid även med beaktande av ärendets komplexitet och den bedömdes i betydande utsträckning bero på passivitet från polis- och åklagarmyndighet från det att det gått ungefär två år sedan delgivning av misstanke. Den oskäligen fördröjningen uppgick alltså till cirka fyra år. De skäl som åberopats för fördröjningen – resursbrist, byte av åklagare m.m. – ansågs inte godtagbara. Sammantaget var fördröjningarna av sådan omfattning att de fick anses ha inneburit en kränkning av rätten till rättegång inom skälig tid. Den tilltalade var därför enligt Högsta domstolen berättigad till gottgörelse i form av en lindrigare påföljd än han annars skulle ha dömts till. När det gäller gottgörrelsens storlek befanns det tillräckligt att ett fängelsestraff motsvarande halva straffvärdet dömdes ut, vilket innebar att påföljden bestämdes till fängelse i ett år och sex månader.

Även i NJA 2001 s. 35 hade Högsta domstolen att ta ställning till om den tidsutdräkt som ägt rum i målet var förenlig med Europakonventionen. De förseningar som hade ägt rum ansågs dock inte föranledda av omständigheter för vilka staten kunde anses ansvarig, utan berodde på att den tilltalade hade varit sjuk samt tillåtits byta försvarare. Något skäl att låta utgången i målet påverkas av dröjsmål i förfarandet förelåg därför inte.

När frågor om betydelsen av en misstänkts medverkan i utredningen av brottet behandlas hänvisas inte sällan till den s.k. oskyldighetspresumtionen. Enligt artikel 6.2 i Europakonventionen ska var och en som blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts. Det finns ett nära samband mellan oskyldighetsprincipen och rätten för en misstänkt att hålla tyst under hela utredningen. Europadomstolen har

konstaterat att den rätten är internationellt erkänd och en del av kärnan i en rättvis rättegång.⁴⁵

Av åtskilliga rättsfall från Europadomstolen framgår att en brottsutredande myndighet under inga omständigheter får använda tvång för att få den misstänkte att medverka och därmed kanske belasta sig själv i en ansvarsfråga. Den brottsutredande myndigheten får inte använda knepet att försöka bryta den misstänktes tystnad genom att utan tillräcklig täckning i reella förhållanden utställa löften till honom eller henne.⁴⁶

När det gäller principen om *ne bis in idem* och frågan om skatte-tilläggssystemets förenlighet med Europakonventionen, se ovan avsnitt 17.3.3.

17.4 Beredningen för rättsväsendets utveckling

Som framgått hänvisas i våra direktiv till de förslag som Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) lämnade i sitt slutbetänkande, *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare frågor* (SOU 2005:117).

En huvuduppgift för BRU var att se över rättsväsendets hantering av brottmål i syfte att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta den totala genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. En annan central uppgift var att överväga på vilket sätt den brottsutredande verksamheten kunde förbättras eftersom en välfungerande brottsutredande verksamhet är en grundförutsättning för en hög uppklärningsprocent och ett snabbare flöde genom brottmålskedjan.⁴⁷

I sitt slutbetänkande föreslog BRU bl.a. att en ny strafflinningsgrund skulle införas i 29 kap. 5 § BrB. Den nya bestämmelsen innebar att domstolen ska beakta att den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet. Enligt beredningen fanns det starka skäl för att öka effektiviteten i brottsutredningen genom att skapa incitament för den misstänkte att aktivt medverka i utredningen. På så sätt skulle resurser för utredning av annan brottslighet kunna frigöras och tiden från det att brottet upptäcks till det finns en lagakraftvunnen dom skulle kunna minska väsentligt.

⁴⁵ SOU 2005:117 s. 70.

⁴⁶ SOU 2005:117 s. 71.

⁴⁷ Dir. 2000:90.

Beredningen poängterade att snabbhet generellt sett har ett betydande kriminalpolitiskt värde. Sambandet mellan brott och påföljd blir starkare ju kortare tidsavståndet är mellan dem. I allmänhet blir också brottsutredningar allt svårare att genomföra ju längre tid som har förflutit efter brottet. Vidare är det av stor betydelse både för den misstänkte, eventuella brottsoffer och vittnen att handläggningen inte drar ut på tiden. Även från ett mer övergripande perspektiv torde en effektiv utrednings- och lagföringsprocess ha stor betydelse enligt BRU, inte minst för tilltron till rättsväsendet i stort.⁴⁸

Beredningen konstaterade att det redan med nu gällande regler finns möjlighet att beakta att den tilltalade frivilligt har lämnat uppgift om annat brott som han eller hon har begått samt att, under speciella förhållanden, beakta medverkan i utredningen av de brott som misstanken avser. Det är alltså inte främmande för den svenska rättsordningen att utöka möjligheterna att ta hänsyn till den misstänktes medverkan i utredningen vid påföljdsbestämningen. Beredningen hänvisade också till att en sådan möjlighet redan finns i flera av våra nordiska grannländer.⁴⁹

Enligt BRU kunde den omständigheten att någon som begått ett brott aktivt och verkningsfullt medverkar i utredningen av detsamma, på samma sätt som vid en frivillig angivelse, sägas visa på en stark vilja att ta ansvar för sina handlingar. Indirekt kan det också ses som ett bidrag till att samhället kan upprätthålla respekten för rättsväsendet och straffsystemet.

Beredningen förslog också att 29 kap. 5 § BrB skulle förändras så att det inte längre skulle krävas särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till de s.k. billighetsskälen. Enligt BRU innebar kravet dels ett hinder för att få så bra effekt som möjligt av förslagen, dels tröskeleffekter.⁵⁰

Avslutningsvis kan nämnas att beredningen även övervägde införandet av ett system med kronvittnen, d.v.s. strafflindring när en person lämnar uppgifter om medbrottslingar. Beredningen ansåg emellertid inte att det fanns övervägande skäl för att föreslå en sådan ordning. Beredningen hänvisade bl.a. till det tvivelaktiga bevisvärde som ett kronvittnes uppgifter typiskt sett har och att det fanns

⁴⁸ SOU 2005:117 s. 78 f.

⁴⁹ SOU 2005:117 s. 80.

⁵⁰ SOU 2005:117 s. 85 f.

skäl att ifrågasätta om ett kronvitnesssystem på ett märkbart sätt skulle öka effektiviteten i brottsutredningarna.⁵¹

17.5 Våra överväganden och förslag

17.5.1 Några utgångspunkter

Under avsnitt 17.2.2 har vi bl.a. redogjort för avgränsningarna och inriktningen på vårt uppdrag. Där framgår bl.a. att en utgångspunkt för vår analys är att billighetsskäl även i framtiden ska bäras upp av samma rättspolitiska argument som i dag. Det innebär att förändringar i form av nya eller ändrade strafflindringsgrunder i första hand ska motiveras av rättvise- och humanitetsskäl. Som angetts är grundtanken bakom billighetsskäl att det i vissa fall framstår som orättfärdigt att vid påföljdsbestämningen bortse från omständigheter som inte har med brottets straffvärde att göra men som är hänförliga till gärningsmannens personliga förhållanden eller något som har inträffat efter brottet.

Vi har tidigare berört det uppdrag som Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) hade och de förslag som beredningen presenterade i sitt slutbetänkande (se ovan avsnitt 17.4). Även om vissa av de frågor som vi enligt våra direktiv ska överväga sammanfaller med de frågor som BRU behandlade kan konstateras att våra uppdrag skiljer sig åt i väsentliga avseenden. Som framgått har vi – till skillnad från BRU – inte lagt effektivitetshänsyn till grund för våra överväganden. Det innebär emellertid inte att vi inte har beaktat de konsekvenser som våra förslag kan leda till när det t.ex. gäller möjligheten att bedriva en effektiv och snabb förundersöknings- och lagföringsprocess. Som kommer att framgå har vi tillmätt även sådana förhållanden viss betydelse, även om de inte har varit styrande eller utslagsgivande för våra förslag.

Med hänsyn till hur direktiven är formulerade har vi särskilt övervägt frågan om strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet samt förändringar som har med s.k. sanktionskumulation att göra. Den senare frågan har samband med vårt uppdrag angående straffnivåerna i vissa särskilda fall (se kapitel 18). I övrigt har vi övervägt förändringar utifrån vad som har framkommit vid vår praxisgenomgång eller som kan föranledas av andra omständigheter. Vi har således bl.a. analyserat om det kan finnas

⁵¹ SOU 2005:117 s. 86 f.

skäl att lägga till, ta bort, förtydliga eller på annat sätt justera någon strafflindringsgrund i 29 kap. 5 § BrB eller att vidta andra förändringar av bestämmelserna om billighetshänsyn. Vår slutsats är att dagens reglering av billighetsskäl fungerar tämligen väl och att det, utöver vad som nedan redogörs för, inte finns anledning att göra några mer omfattande förändringar.

Vi behandlar först de två förslag till nya strafflindringsgrunder som vi föreslår – medverkan till utredningen av det egna brottet och sanktionskumulation. Därefter presenteras våra överväganden i övrigt angående billighetsskäl.

17.5.2 En ny strafflindringsgrund; medverkan till utredningen av det egna brottet

Vår bedömning: En misstänkt som erkänner eller på annat sätt medverkar till utredningen av det egna brottet bör, i likhet med vad som gäller vid frivillig angivelse eller när en gärningsman vidtar skadebegränsade åtgärder, kunna tillgodoräknas förhållandet vid påföljdsbestämningen. Bedömningen av när strafflindring ska komma i fråga bör ske med utgångspunkt i syftet med bestämmelsen och med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. En förutsättning för strafflindring bör vara att den tilltalades medverkan – objektivt sett – kan sägas ge uttryck för ansvarstagande och ånger. Det faller inte inom ramen för vårt uppdrag att ta ställning till frågan om det bör införas ett s.k. kronvitnesssystem i Sverige.

Vårt förslag: En ny strafflindringsgrund tillförs bestämmelsen i 29 kap. 5 § BrB som avser att den tilltalade genom att erkänna eller på annat sätt medverkat till utredningen av det egna brottet.

Som framgått har betydelsen av gärningsmannens medverkan i utredningen av det egna brottet behandlats i olika sammanhang. Som beskrivs i avsnitt 17.4 presenterade BRU ett förslag som innebar att 29 kap. 5 § BrB tillfördes en ny strafflindringsgrund med sådant innehåll. En klar majoritet av de remissinstanser som uttalade sig i frågan ställde sig bakom beredningens förslag. Frågan om erkännande och medverkan som grund för strafflindring har även behandlats av en av Riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp. I en

rapport år 2006 presenterade arbetsgruppen bl.a. förslag som innebar att medverkan i den egna utredningen i större omfattning än i dag bör beaktas i strafflindringsriktning.⁵² Härefter har Utredningen om kriminella grupperingar i sitt betänkande år 2010 uttalat att det är angeläget att överväga ändringar av bestämmelserna om billighetsskäl så att medverkan i brottsutredningar i större utsträckning än för närvarande beaktas i strafflindringsriktning.⁵³

Trots skilda utgångspunkter har alltså flera olika utredningar funnit en bestämmelse som föreskriver möjlighet till strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet motiverad. Vidare framgår av praxis att medverkan till utredningen av det egna brottet i något fall har beaktats som ett skäl för strafflindring med stöd av den åttonde punkten i 29 kap. 5 § BrB (se ovan).⁵⁴ Ett sådant hänsynstagande har således under speciella förhållanden ansetts motiverat och berättigat även inom ramen för nuvarande lagstiftning. Det kan också konstateras att det i övriga nordiska länder finns möjlighet att lindra påföljden med hänvisning till den tilltalades medverkan i utredningen av brottet.⁵⁵

Det finns skäl för en ny strafflindringsgrund

Enligt vår bedömning är det rimligt och motiverat att en tilltalad som medverkat till utredningen av det egna brottet och vars agerande ger uttryck för ansvarstagande och ånger premieras vid påföljdsbestämningen. Det saknas skäl att göra skillnad mellan en sådan situation och att någon frivilligt anger sig eller agerar för att undanröja eller begränsa skadliga verkningar av ett brott. En misstänkt som medverkar till utredningen av brottet synes t.ex. minst lika förtjänt av strafflindring som en person som angett sig men därefter inte bidrar ytterligare till att brottet kan klaras upp. Att en tilltalad ångrar sig och medverkar till utredningen av det egna brottet, och därigenom bidrar till att händelseförloppet klaras ut och – i den mån det är möjligt – att ordningen återställs, torde vara jämförbart med att någon deltar i medling med anledning av

⁵² Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift, 2006, s. 77 ff.

⁵³ Se SOU 2010:15 Bilaga 3.

⁵⁴ Se NJA 1991 s. 255 och NJA 2008 s. 359 samt SOU 2005:117 s. 70.

⁵⁵ För en närmare redogörelse för bestämmelser om strafflindring i Finland, Danmark och Norge, se SOU 2005:117 s. 71 ff. Se även bilaga 3 till detta betänkande.

brottet, vilket enligt gällande rätt kan utgöra en grund för strafflindring (se ovan avsnitt 17.3.2.2.).

Det avgörande skälet till att en ny strafflindringsgrund avseende medverkan i utredningen av det egna brottet bör tillföras 29 kap. 5 § BrB är att gärningsmannen i ett sådant fall i regel framstår som mindre klandervärd och att det vore obilligt att inte beakta förhållandet. Att sådana förhållanden beaktas vid påföljdsbestämningen stämmer väl överens med de tankar om humanitet och tolerans som bör prägla påföljdssystemet och som har beskrivits bl.a. ovan i kapitel 7.

Utöver ovan nämnda skäl kan en strafflindringsgrund som tar sikte på den enskildes medverkan i brottsutredningen bäras upp av andra argument. En bestämmelse som medger strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet kan antas ha viss betydelse för att uppmuntra ett sådant beteende och därmed innebära att fler gärningsmän lämnar uppgifter av betydelse under förundersökningen. Det har i sin tur en positiv effekt för utredningsarbetet som då kan ske med ökad skyndsamhet och effektivitet. En annan fördel är att svensk rätt bättre kommer att överensstämma med vad som gäller i våra grannländer. En möjlighet att lindra påföljden med hänsyn till medverkan i utredningen av brott är också i enlighet med olika rambeslut som Europeiska unionens råd har antagit inom straffrättens område.⁵⁶

Möjliga invändningar mot en ny strafflindringsgrund

Ett kritiskt argument mot att införa en strafflindringsgrund som den nu aktuella är att den skulle kunna komma i konflikt med principen om allas likhet inför lagen genom att två tilltalade som har begått samma brott eller brott av samma svårhet kan få olika straff.

Vi anser inte att en bestämmelse som föreskriver en möjlighet till strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet skulle hamna i konflikt med likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF). På samma sätt som vid tillämpningen av andra strafflindringsgrunder föreligger det i en sådan situation en relevant omständighet som motiverar att det görs skillnad mellan

⁵⁶ Se bl.a. Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet och Rådets rambeslut av den 24 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.

två annars lika fall. Straffflindringsgrunden är inte avsedd att förbehållas vissa typer av brott utan ska vara allmänt tillämplig.

Invändningen är enligt vår mening av principiell natur och skulle kunna riktas mot flera av billighetsskälerna. Frågan är således om det är motiverat att låta straffsystemet omfatta billighetshänsyn som tillåter individuell hänsyn och att avsteg i vissa fall sker från en strikt straffvärderelaterad påföljdsbestämning. Vi har redan i avsnitt 7.1 redogjort för vår uppfattning att det finns goda skäl för en sådan ordning och att domstolen måste ha möjlighet att göra vissa individuella hänsynstaganden. Beaktandet av billighetsskälerna innebär att andra principer, såsom proportionalitetsprincipen och principen om ekvivalens, får träda tillbaka till förmån för andra tungt vägande principer, såsom humanitetsprincipen. Som vi tidigare har konstaterat måste ett fungerande påföljdssystem innefatta vissa kompromisser mellan olika intressen.

En annan invändning som kan anföras mot en straffflindringsgrund av nu aktuellt slag är att risken för att den misstänkte lämnar felaktiga erkännanden eller uppgifter om brottet ökar om det finns något att vinna med det. Det kan handla om att någon tar på sig ett brott i tron att han eller hon ändå kommer att fällas till ansvar eller för att skydda någon annan.

Enligt vår bedömning torde risken för felaktiga uppgifter vara förhållandevis liten så länge det enbart handlar om en möjlighet till strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet. Det är naturligtvis av stor betydelse (och en given utgångspunkt) att beviskraven upprätthålls även i mål där den tilltalades uppgifter ligger till grund för utredningen och att erforderlig bevisprövning sker.

Det skulle också kunna ifrågasättas om en bestämmelse som föreskriver strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet skulle kunna undergräva den rätt som en misstänkt har enligt Europakonventionen att inte uttala sig eller belasta sig själv. I begreppet rättvis rättegång ingår att det är åklagaren som ska bevisa den tilltalades skuld, att den tilltalade har rätt att inte uttala sig alls och inte är skyldig att på något sätt underlätta åklagarens arbete genom att bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom t.ex. medgivanden eller belastande material.

En straffflindringsgrund som den nu aktuella innebär emellertid inte någon skyldighet att yttra sig eller lämna uppgifter. Frånvaron av någon av omständigheterna i 29 kap. 5 § BrB kan aldrig åberopas i straffskärpande syfte. Den som väljer att förneka eller vägrar att

medverka i utredningen ska således inte drabbas av ett straff som är strängare än vad som följer av de allmänna kriterierna för påföljdsbestämning.

En annan invändning består i att en bestämmelse av nu aktuellt slag inte tar tillräcklig hänsyn till brottsoffrets behov av upprättelse. Även ett sådant argument torde kunna riktas mot flera av billighetsskälerna i 29 kap. 5 § BrB och gör sig enligt vår mening inte särskilt gällande för en bestämmelse som tar sikte på en misstänkts medverkan i utredningen av det egna brottet. Tvärtom synes det även från ett brottsofferperspektiv finnas fördelar med en sådan ordning eftersom det kan leda till att utredningen påskyndas och underlättas.

Som vi har utvecklat närmare i avsnitt 7.1 bör påföljdsbestämningen främst vara en fråga för staten. Brottsoffrets behov av upprättelse torde huvudsakligen tillgodoses genom att gärningsmannen förklaras skyldig och eventuellt förpliktas betala skadestånd. Även om målsäganden, genom möjligheten att t.ex. överklaga en dom och yrka straffskärpning, av lagstiftaren har tillerkänts ett intresse av att kunna påverka inte bara skuldfrågan utan även påföljdsbestämningen bör hans eller hennes eventuella intresse av ingripande straff inte tillgodoses på bekostnad av att välgrundade strafflindringsomständigheter lämnas obeaktade.

Vid remissbehandlingen av BRU:s förslag uttrycktes vissa farhågor att den då föreslagna strafflindringsgrunden skulle missbrukas så att det ändå skapades ett kronvitnesssystem. Det befarades att det i vissa fall skulle krävas att en tilltalad även lämnade uppgifter om medbrottslingar för att komma ifråga för strafflindring och invändes bl.a. att förslaget saknade erforderliga kontrollfunktioner.

En strafflindringsgrund vid medverkan till utredningen av det egna brottet kan innebära gränsdragningsproblem. När brott har begåtts av flera personer gemensamt kan ett uppgiftslämnande om den egna brottsligheten många gånger omfatta även andras brottslighet. Vi anser att de problem som kan vara förknippade med en sådan situation inte bör överdrivas, även om det är viktigt att förhållandet uppmärksammas och att därmed sammanhängande rättssäkerhetsaspekter beaktas. Det är också viktigt att det tydligt framgår av lagtexten att det enbart är medverkan till utredningen av det *egna* brottet som kan föranleda strafflindring. I den mån det anses erforderligt kan bestämmelserna kompletteras med närmare föreskrifter och anvisningar på myndighetsnivå i syfte att säkerställa att ordningen inte missbrukas.

En ny strafflindringsgrund

Enligt vår bedömning bör – av de skäl som ovan har redovisats – en strafflindringsgrund införas som tar sikte på medverkan till utredningen av det egna brottet. Vårt förslag innebär att en ny strafflindringsgrund tillförs 29 kap. 5 § BrB genom att den nuvarande tredje punkten som avser frivillig angivelse av brott utvidgas till att även omfatta att den tilltalade genom att erkänna eller på annat sätt medverkat till utredningen av det egna brottet.

Frågan om det i ett enskilt fall finns förutsättningar att tillämpa bestämmelsen och med hänvisning till den medge en lindrigare påföljd än vad brottets svårhet motiverar ska avgöras av domstolen. Strafflindringsgrunden ska alltså inte förväxlas med en åtalsupp-görelse, eller vad som på engelska brukar kallas *plea-bargaining*.⁵⁷ Förslaget innebär inga förändringar i fråga om förundersöknings-plikt och åtalsplikt, vilket skulle ligga utanför ramarna för vårt uppdrag.

Strafflindringsgrunden bör inte begränsas till vissa brott. I stället bör bedömningen ta sin utgångspunkt i den tilltalades agerande och syftet med bestämmelsen. Som angetts ovan är det vid bedömningen av i vilka fall den föreslagna strafflindrings-grunden bör tillämpas avgörande om den tilltalade genom sitt agerande framstår som mindre klandervärd och om det vore obilligt att inte beakta förhållandet vid påföljdsbestämningen. Bestämmels-ens syfte är således att premiera ett beteende som allmänt sett kan anses positivt och moraliskt föredömligt genom att det markerar ett avståndstagande från den brottsliga handlingen och en vilja att klara upp och ställa till rätta efter sig.

Typiskt sett kan en medverkan i utredningen av det egna brottet alltså sägas ge uttryck för en viss insikt och inställning hos gärningsmannen. Det är naturligtvis omöjligt för domstolen att avgöra gärningsmannens verkliga bevekelsegrunder utan bedömningen måste ta sin utgångspunkt i objektiva fakta. Strafflindrings-grunden ska enbart tillämpas när det utifrån sådana objektiva konstaterbara förhållanden finns anledning att anta att den tilltalades agerande grundar sig på en verklig vilja att ta ansvar för sina handlingar och en insikt om att den brottsliga gärningen var felaktig. Finns det omständigheter som talar i annan riktning får

⁵⁷ Med *plea-bargaining* brukar avses att åklagare och misstänkt, ibland under överinseende av domstolen, träffar avtal om att åtalet begränsas eller straffet reduceras i gengäld mot att den misstänkte erkänner sig skyldig i viss omfattning.

domstolen väga in det i sin bedömning. Något som kan tala mot en tillämpning av strafflindringsgrunden är t.ex. om den tilltalade framför uppenbart obefogade invändningar om ansvarsfrihet eller förringar sin egen inblandning i brottet. Det är inte heller så att en misstänkt person ska kunna förhandla sig till en lindrigare påföljd.

I första hand bör strafflindringsgrunden komma ifråga vid erkänd brottslighet. Det kan emellertid inte uteslutas att det finns fall där strafflindring kan synas motiverad trots att den tilltalade inte fullt ut erkänner det brott han eller hon anklagas för. Så kan t.ex. vara fallet när den tilltalade och åklagaren är oense om brottets rubricering.

För att det ska vara fråga om en relevant medverkan torde normalt sett krävas mer än enbart ett erkännande. Det kan t.ex. vara fråga om en redogörelse för händelseförloppet eller utpekande av platser och personer av betydelse för utredningsarbetet.

Av naturliga skäl torde strafflindring främst bli aktuellt när den tilltalades medverkan är av viss omfattning och har betydelse för utredningen. Som framgått av resonemanget ovan anser vi att den tilltalades medverkan i princip kan tilläggas samma innebörd som sådana skadebegränsade åtgärder som en tilltalad vidtar omedelbart i samband med brottet och som kan tillmätas betydelse med stöd av nuvarande punkten 2. I ett sådant fall – och vid tillämpningen av den nu aktuella strafflindringsgrunden – torde domstolen vid bedömningen av om strafflindring ska medges i det enskilda fallet bl.a. väga in omfattningen av den tilltalades åtgärder och uppoffringar. Det torde för övrigt följa redan av kravet på att ett billighetsskäl ska vara av viss styrka och kvalitet för att få genomslag vid påföljdsbestämningen. I sammanhanget är det också av betydelse att den tilltalades agerande – i form av ett erkännande, en redogörelse, ett förevisande eller andra åtgärder varigenom han eller hon kan sägas medverka i utredningen – utgör en del av underlaget för bedömningen av om han eller hon kan antas handla med ett motiv som det finns anledning att premiera (jfr vad som ovan har angetts om domstolens bedömning av objektiva fakta).

Med hänsyn till vad som nu har redogjorts för torde det sällan bli aktuellt att tillämpa strafflindringsgrunden när någon blir tagen på bar gärning eller erkänner efter att ha blivit överbevisad. Detsamma torde gälla om den tilltalades medverkan i utredningen begränsar sig till enstaka uppgifter av mindre betydelse för utredningen. Detta trots att strafflindringsgrunden inte bärs upp av

effektivitetsskäl eller är avhängig några särskilda effekter av den tilltalades medverkan.

Bedömningen av i vilken utsträckning strafflindring ska medges bör ske med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och intresset av en enhetlig rättstillämpning. I enlighet med vad som gäller för andra billighetsskäl bör strafflindringen som utgångspunkt vara proportionerlig i förhållande till graden av medverkan och brottets straffvärde.

Särskilt om s.k. kronvittnen

Med kronvittne brukar avses en gärningsman som avslöjar sina medbrottslingar eller andra brottslingar och därigenom går fri från straff eller får en mildare påföljd. Frågan om eventuell strafflindring för kronvittnen i svensk rätt har behandlats i olika sammanhang. Fängelsestraffkommittén tog upp frågan men fann övervägande skäl tala mot ett sådant system.⁵⁸ Departementschefen, som delade kommitténs bedömning, konstaterade i den efterföljande propositionen att ingen remissinstans hade framfört motsatt uppfattning. Trots att det i propositionen klart uttalades att inte fanns något utrymme för att beakta en kronvittnessituation enligt den punkt i 29 kap. 5 § BrB som avser frivillig angivelse angavs det också att i den mån omständigheterna helt undantagsvis skulle kunna anses motivera ett lägre straff så fick det ske med stöd av den åttonde punkten.⁵⁹

Det senare indikerar att det kan finnas ett visst – men snävt begränsat – utrymme för att inom ramen för nuvarande lagstiftning beakta att en gärningsman har avslöjat sina medbrottslingar. Av förarbetsuttalandet framgår inte under vilka förutsättningar det skulle kunna ske.

Som angetts ovan övervägde även Beredningen för rättsväsendets utveckling frågan om ett kronvittnessystem. Beredningen kom fram till att det då inte var aktuellt att förslå en särskild bestämmelse som innebär att den tilltalades medverkan vid utredningen av andras brott kan beaktas vid straffmätningen och påföljdsvalet.⁶⁰

⁵⁸ SOU 1986:14 s. 452 f.

⁵⁹ Prop. 1987/88:120 s. 92.

⁶⁰ SOU 2005:117, s. 86 ff.

Karakteristiskt för ett utvecklat kronvitnesssystem är att de brottsbekämpande myndigheterna kan förmå en brottsling att avslöja medbrottslingar genom att utlova förmåner. En sådan ordning har inte helt avvisats av Europadomstolen men har av Högsta domstolen, med referens till 23 kap. 12 § RB, ansetts som främmande för det svenska rättssystemet (se NJA 2009 s. 599). Av rättsfallet framgår bl.a. att det utrymme som departementschefens ovan angivna förarbetsuttalande öppnar för är mycket begränsat och omfattar bara sådana enstaka fall av undantagskaraktär, där det föreligger billighetsskäl som är lika starka som de som kan motivera straffnedsättning enligt punkterna 1–7 i 29 kap. 5 § BrB. Den omständigheten att den tilltalade i det aktuella målet lämnat uppgifter som bidragit till att övriga tilltalade hade kunnat lagföras och dömas utgjorde enligt Högsta domstolen inte i sig skäl för strafflindring enligt 29 kap. 5 § BrB. Däremot medgavs betydande strafflindring med hänsyn till den tilltalades personliga förhållande (se ovan avsnitt 17.3.2.8).

Den rättspolitiska grunden för att skänka strafflindring i de fall som avses i 29 kap. 5 § BrB är som angetts att det skulle vara orättfärdigt att inte göra det. Strafflindring till kronvittnen vilar i första hand på samhällets intresse av att brott utreds. Det handlar alltså om strafflindring på helt andra grunder än vad som i dag gäller enligt svensk rätt.

Från principiell synvinkel finns det avgörande skillnader mellan att tillmäta uppgifter som den tilltalade lämnar om sin egen inblandning i ett brott betydelse vid påföljdsbestämningen (som vi föreslagit ovan) och att göra detsamma när det gäller uppgifter som en tilltalad har lämnat om andra personer. Det kan bl.a. ifrågasättas hur uppgifter av ett kronvittne ska bevisvärderas och hur en sådan ordning förhåller sig till övriga tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Frågan om ett system med kronvittnen väcker således särskilda frågor av moralisk och rättslig karaktär som i flera avseenden skiljer sig från de frågor som vi har behandlat med anledning av frågan om strafflindring vid medverkan i utredningen av egen brottslighet. Med hänsyn härtill och till de avgränsningar av uppdraget som ovan har redogjorts för får det anses falla utanför vårt uppdrag att närmare analysera frågan om förutsättningarna för införande av ett system med kronvittnen i svensk rätt.

Domstolens underlag

En förundersökning ska vara objektiv och innehålla samtliga omständigheter av betydelse och förundersökningsprotokollet ska spegla förundersökningen. Det bör därför framgå av protokollet om den misstänkte har medverkat till utredningen och på vilket sätt det i så fall har skett. Tillsammans med den tilltalades uppgifter och övrig utredning i målet kan domstolen därmed förväntas ha ett fullgott beslutsunderlag. Det kan dock anmärkas att tillämpningen av den föreslagna strafflindringsgrunden inte bör förutsätta att det hålls en huvudförhandling.

17.5.3 Sanktionskumulation – en särskild grund för strafflindring

Vår bedömning: För att den totala reaktionen på ett brott ska framstå som rättvis och proportionerlig är det viktigt att olika fall av s.k. sanktionskumulation uppmärksammas och beaktas i tillräcklig utsträckning. Det är förhållandevis vanligt att ett brott utlöser fler än en sanktion och därmed att det finns anledning för domstolen att överväga om strafflindring bör ske med hänsyn härtill. Sanktionskumulationsfallen bör därför lyftas fram och förtydligas i bestämmelserna om billighetsskäl.

Vårt förslag: En särskild strafflindringsgrund tillförs 29 kap. 5 § BrB som anger att domstolen som grund för strafflindring ska beakta om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet.

En grupp av billighetsskäl tar sikte på s.k. sanktionskumulation. Med sanktionskumulation avses att den tilltalade utöver straffet drabbas av en annan form av sanktion med anledning av brottet. En sådan sanktion kan vara av repressiv karaktär och väl så kännbar för den tilltalade.

Tanken bakom bestämmelser som medger strafflindring vid olika former av sanktionskumulation är att den tilltalade annars skulle drabbas oskäligt hårt samt att den sammantagna reaktionen på brottet bör framstå som proportionerlig i förhållande till brottet.

För att påföljdssystemet ska vara trovärdigt bör ett brott mötas av en reaktion som totalt sett är tillräckligt ingripande. Å andra sidan bör den med hänsyn till bl.a. humanitetsprincipen inte vara mer ingripande än nödvändigt. För att uppnå balans mellan olika sanktioner och undvika någon form av dubbelbestraffning är det viktigt att domstolen gör en helhetsbedömning vid påföljdsbestämningen och väger in samtliga de sanktioner som brottet har utlöst för att – i den mån det är möjligt – tillse att den totala reaktionen blir välavvägd och proportionerlig.

Som framgått i avsnitt 17.3.2 anges uttryckligen i 29 kap. 5 § BrB att ett sådant beaktande ska ske i vissa särskilda fall (se nuvarande punkterna 4 och 5 som behandlar s.k. utvisningsmen och arbetsrättsliga följder eller hinder i yrkesutövning). Därutöver kan domstolen med stöd av den nuvarande åttonde punkten beakta även andra fall av sanktionskumulation och medge straffflindring om det anses vara befogat.

Vi har i avsnitt 17.3.3 redogjort för några vanliga fall av sanktionskumulation. Som framgått har lagstiftaren i vissa fall anvisat att hänsynstagandet inte i första hand ska ske vid påföljdsbestämningen utan i samband med att den andra sanktionen beslutas (se t.ex. förverkande). I andra fall är det förutsatt att domstolen ska beakta sanktionen och vid påföljdsbestämningen tillse att den samlade reaktionen på brottet framstår som rimlig och proportionerlig (t.ex. vid företagsbot). I flera fall kan ett hänsynstagande ske antingen vid påföljdsbestämningen eller i samband med att den andra sanktionen beslutas beroende på i vilken ordning de olika besluten meddelas (se t.ex. skattetillägg).

En särskild bestämmelse om sanktionskumulation bör införas

Vi har ovan konstaterat att olika former av sanktionskumulation är relativt vanligt förekommande och att det av olika skäl är viktigt att domstolen vid påföljdsbestämningen väger in samtliga sanktioner som följer på brottet. Trots det omfattar 29 kap. 5 § BrB uttryckligen endast två fall av sanktionskumulation. I övrigt behandlas inte frågan särskilt i bestämmelsen.

I kapitel 18 angående straffnivåerna i vissa särskilda fall har vi bl.a. konstaterat att det är oklart om domstolarna tar tillräcklig hänsyn till frågan om sanktionskumulation. Resultatet av vår praxisgenomgång har antytt att så inte alltid är fallet när det gäller s.k.

skattetillägg i mål om grovt skattebrott. Som också framgått har det tydligt angetts i olika förarbeten – och således förutsatts av lagstiftaren – att ett sådant beaktande ska ske om skattetillägg har påförts den skattskyldige vid tidpunkten för domen. Om domstolen försummar det är det uppenbart att påföljden riskerar att bli oproportionerligt sträng. Även i övrigt antyder resultatet av vår genomgång att det finns skäl att ifrågasätta om olika former av sanktionskumulation uppmärksammas och beaktas av domstolarna på ett konsekvent och enhetligt sätt.

Mot den bakgrunden finns det enligt vår bedömning skäl att tydliggöra i 29 kap. 5 § BrB att domstolen ska beakta olika former av sanktionskumulation vid påföljdsbestämningen genom att det uttrycks i en särskild punkt i bestämmelsen. En sådan reglering motiveras dels av ovan nämnda skäl, d.v.s. med hänsyn till hur vanligt förekommande sanktionskumulationsfallen är samt till det angelägna i att den totala reaktionen på brottet framstår som proportionerlig och rättvis, dels för att åstadkomma en tydlig lagstiftning och en mer enhetlig rättstillämpning.

Syftet med en förändring av nu aktuellt slag är alltså i första hand att tydliggöra att det kan finnas anledning att beakta även andra sanktioner än de som uttryckligen anges i nuvarande punkterna 4 och 5 samt därigenom bidra till att förhållandena i ökad utsträckning uppmärksammas vid påföljdsbestämningen. Det innebär emellertid inte att domstolen bör medge strafflindring så snart ett fall av sanktionskumulation är för handen. Som tidigare framhållits ska domstolen alltid grunda sin bedömning på samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Genom att olika former av sanktionskumulation uppmärksammas i ökad utsträckning kan den rättsliga reaktionen på ett brott bli mer välavvägd. I något enskilt fall torde en förtydligad lagstiftning i praktiken innebära att straffnivån blir något lägre än vad som annars skulle ha blivit fallet (d.v.s. om den andra sanktionen inte uppmärksammas). Vår avsikt är emellertid inte att förändra ordningen när det gäller vilka typer av sanktioner som bör tillmätas betydelse eller i vilket led ett hänsynstagande bör ske (se ovan avsnitt 17.3.3). Det är inte heller vår avsikt att förändra praxis när det gäller vilket genomslag billighetsskålet ska få vid påföljdsbestämningen. Med andra ord omfattar vår analys inte en bedömning av i vilken utsträckning den ena eller andra sanktionen bör reducera straffet i förhållande till brottets straffvärde. Förslaget ska i stället

ses närmast som en erinran om vikten av att billighet på grund av andra reaktioner på brottet bör uppmärksammas.

Närmare om tillämpningsområdet

Det är uppenbart att ett brott kan medföra olika konsekvenser för en gärningsman utöver straffet som av denne kan uppfattas som en del av samhällets bestraffning för den lagöverträdelse som brottet innebär. Som framgått kan det t.ex. vara fråga om ett indraget tillstånd (som tillåter viss verksamhet eller utförandet av en viss aktivitet), erläggande av avgift eller åläggande av förbud med visst innehåll. Med hänsyn till det stora antalet sanktioner och till att det ständigt sker förändringar på området är det inte möjligt eller lämpligt att formulera en bestämmelse som i vidare mån än i dag räknar upp sanktioner som domstolen ska ta hänsyn till vid påföljdsbestämningen. Liksom har skett tidigare är det lämpligt att lagstiftaren i samband med att sanktioner tillkommer eller förändras anvisar i vilket led de bör beaktas för att undvika dubbelbestraffningseffekter eller en oproportionerlig reaktion.

En strafflindringsgrund som särskilt behandlar andra fall av sanktionskumulation än de som redan är uttryckligt angivna i 29 kap. 5 § BrB måste med hänsyn till det redovisade ha en relativt öppen formulering. Det får ankomma på domstolen att i varje enskilt fall pröva om en sanktion har sådan koppling till brottet och är så kännbar för den enskilde att det bör påverka påföljdsbestämningen i lindrande riktning. Det är för övrigt samma prövning som domstolen alltid ska göra vid bedömningen av ett billighetsskäl.

För att det ska vara fråga om en sanktion som aktualiserar tillämpningen av den föreslagna strafflindringsgrunden bör den vara reglerad i en författning och ha utlösts av brottet. Det ska alltså vara fråga om någon form av påföljd på det rättstridiga beteendet. För att sanktionen ska kunna leda till strafflindring bör därutöver krävas att den har en inte obetydlig eller/och helt kortvarig negativ effekt för den enskilde (jfr ovan avsnitt 17.3.2.4 och 17.3.2.5 angående bl.a. bedömningen av vilken verkan ett avskedande eller en uppsägning har haft i det enskilda fallet).

En ny strafflindringsgrund är i första hand avsedd att träffa s.k. offentligrättsliga sanktioner. I kategorin offentligrättsliga sanktioner indelas de straffrättsliga sanktionerna, som utöver brottspåföljden/straffet även omfattar s.k. särskilda rättsverkningar av

brott. Särskilda rättsverkningar av brott är att anse som osjälvständiga sanktioner för brott, d.v.s. de kan i princip endast komplettera en brottspåföljd. I 36 kap. BrB regleras förverkande och företagsbot som utgör särskilda rättsverkningar av brott. Under definitionen faller även en rad andra sanktioner, t.ex. återkallelse av körkort, vissa fall av näringsförbud och utvisning. Till offentligrättsliga sanktioner hör också s.k. förvaltningsrättsliga sanktioner som bl.a. avser den negativa sidan av förvaltningsmyndigheternas tillståndsverksamhet. Det kan alltså vara fråga om ett vite eller en disciplinpåföljd av offentligrättslig natur.

Utöver offentligrättsliga sanktioner kan det i vissa fall finnas anledning att uppmärksamma olika former av straffprocessuella tvångsåtgärder som brottet har föranlett, t.ex. ett reseförbud. När det gäller det förhållandet att någon har varit häktad eller på annat sätt frihetsberövad bör det enligt våra förslag inte i första hand beaktas enligt bestämmelserna om billighetsskäl utan enligt avräkningsregler eller som en omständighet som kan påverka valet av tilläggssanktion vid villkorligt fängelse (se avsnitt 9.5.13).

Av redogörelsen ovan följer att sådana sanktioner som innebär hinder eller särskild svårighet i yrkes- eller näringsutövning, och som med nuvarande ordning omfattas av 29 kap. 5 § 5 BrB, ska omfattas av den föreslagna strafflindringsgrundens tillämpningsområde. Däremot bör de speciella fall som avser sanktionskumulation vid utvisning och vid avskedande eller uppsägning fortfarande anges i särskilda punkter.

Domstolens underlag

I enlighet med vad som i allmänhet gäller (se ovan avsnitt 17.3.1) bör det ankomma på den tilltalade att göra den domstol som ska bestämma påföljd för brottet uppmärksam på vilka övriga sanktioner han eller hon drabbas av. Därefter har domstolen ett ansvar att se till att det förs in erforderligt underlag i målet.

17.5.4 Billighetsskäl bör beaktas i skälig omfattning

Vår bedömning: De omständigheter som omfattas av bestämmelserna om billighetsskäl bör även i fortsättningen beaktas i skälig omfattning.

Av lagtexten följer att de omständigheter som anges i bestämmelsen om billighetsskäl ska beaktas *i skälig omfattning*. I olika sammanhang har formuleringens innebörd och betydelse ifrågasatts. Vi har därför funnit anledning att överväga om det finns skäl att slopa rekvisitet.

Våra överväganden och ställningstaganden

Att det i lagtexten anges att domstolen i skälig omfattning ska beakta de olika billighetsskälen kan enligt vår mening sägas ge uttryck för att en omständighet bör vara av viss kvalitet för att beaktas. Det innebär också att domstolen, när den funnit att ett billighetsskäl bör leda till strafflindring, utifrån en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall ska göra en avvägning av i vilken utsträckning det ska ske (d.v.s. vilken reduktion som ska ske av brottets straffvärde) och därvid bl.a. beakta brottets straffvärde.

Som vi tidigare har redogjort för innebär beaktandet av billighetsskälen på sätt och vis ett avsteg från den huvudregel som anger att straffet ska utdömas i proportion till brottets svårhet. Inte minst med hänsyn härtill är det viktigt att domstolen i varje enskilt fall prövar om billighetsskålet når upp till en nivå som motiverar strafflindring och i vilken mån det bör innebära en reduktion av brottets straffvärde.

Det finns alltså goda skäl för att ett billighetsskäl bör vara av viss styrka för att få genomslag vid påföljdsbestämningen samt att bedömningen av i vilken utsträckning strafflindring ska medges sker med beaktande av samtliga omständigheter i det särskilda fallet. Rekvisitet ”i skälig omfattning” framstår därvid som ändamålsenligt och väl avvägt.

17.5.5 Kravet på särskilda skäl slopas

Vår bedömning: Kravet på särskilda skäl för att döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet innebär en omotiverad begränsning av billighetsskälens genomslag vid påföljdsbestämningen och kan ge upphov till tröskeleffekter. Vidare utgör kravet en inkonsekvens i lagstiftningen.

Vårt förslag: Det ska inte längre krävas särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till de omständigheter som räknas upp i 29 kap. 5 § BrB.

Om domstolen finner att det föreligger ett billighetsskäl som det finns anledning att beakta kan det få genomslag vid påföljdsbestämningen ned till den föreskrivna straffskalans miniminivå. Om domstolen anser att påföljden bör bestämmas till ett ännu lägre straff krävs särskilda skäl. Kravet innebär att restriktivitet ska iakttas med att underskrida den aktuella straffskalan för ett brott. Några närmare anvisningar för vad kravet innebär och när särskilda skäl skulle kunna vara för handen har inte lämnats i förarbetena till bestämmelsen. I stället har det ansetts vara en uppgift för praxis att bestämma i vilken utsträckning stadgandet ska tillämpas.

Frågan synes inte ha ställts på sin spets särskilt ofta i praxis. I NJA 2008 s. 900 konstaterade Högsta domstolen att omständigheterna inte var så ömmande att det fanns särskilda skäl för att underskrida straffminimum medan så ansågs vara fallet i NJA 1993 s. 310 och NJA 1995 s. 106. I NJA 2008 s. 900 hade en person tagit två DVD-filmer i en butik och därefter utövat våld mot den butiksvakt som ingrep mot honom. I hovrätten bedömdes händelseförloppet som snatteri och våld mot tjänsteman och påföljden bestämdes till fängelse i åtta månader. Efter att Riksåklagaren klagat på domen fann Högsta domstolen att det var fråga om rån för vilket brott är föreskrivet ett minimistraff om fängelse i ett år. Vid det laget hade den tilltalade redan avtjänat det straff som ådömts honom i hovrätten. Han hade därefter försökt påbörja ett nytt laglydigt liv och bl.a. flyttat och sökt arbete. Det hade vid tidpunkten för domen gått två år sedan brottet. Trots nu nämnda förhållanden ansåg Högsta domstolen att det saknades särskilda skäl att underskrida straffminimum. I NJA 1993 s. 310 ansågs särskilda skäl föreligga med hänsyn till den tilltalades ålder och den tid som gått sedan brottet. Han var vid tidpunkten för Högsta

domstolens dom 73 år och brottet hade begåtts åtta år tidigare. I NJA 1995 s. 106 utgjordes de särskilda skälen av den tilltalades hälsotillstånd. Den tilltalade led bl.a. av en allvarlig tarmsjukdom och en kärlsjukdom. Därutöver hade han drabbats av flera hjärnblödningar. Hans hälsotillstånd gjorde honom beroende av narkotiska läkemedel, vilket i sin tur medverkat till att han hade fått en allvarlig omdömesnedsättning.

Kravet på särskilda skäl bör utgå

Enligt vår bedömning innebär kravet på särskilda skäl en onödig och omotiverad begränsning av möjligheterna att beakta ett billighetsskäl. Som framgått torde bestämmelserna om billighetsskäl tillämpas restriktivt och enbart billighetsskäl av viss kvalitet tillmätas betydelse. Även det förhållandet att ett beaktande enligt 29 kap. 5 § BrB ska ske i skälig omfattning torde innebära att domstolen, när strafflindring medges, har gjort en prövning av att billighetsskålet är av viss styrka och därmed motiverar ett genomslag vid påföljdsbestämningen. Efter att en sådan prövning har skett synes det saknas anledning att begränsa domstolens möjlighet att fullt ut beakta omständigheten. Tvärtom finns det enligt vår mening goda skäl för att straffmättningsvärdet ska få fullt genomslag, utan hinder av föreskrivet straffminimum.

Det främsta skälet för att avskaffa kravet på särskilda skäl är att det medför tröskeleffekter och därför är orättvist. Om två personer begått olika brott med samma straffvärde bör inte förutsättningarna för att beakta strafflindringsgrunder vara beroende av minimistraffet för respektive brott.⁶¹

Om rekvisitet särskilda skäl slopas i 29 kap. 5 § BrB uppnås en bättre överensstämmelse med vad som gäller i andra fall. Tidigare fanns även i 29 kap. 3 § andra stycket BrB en bestämmelse med ett liknande kvalificerande rekvisit för att gå under straffminimum

⁶¹ Följande exempel, hämtat från SOU 2005:117, illustrerar den orättvisa som kan uppstå och som får anses vara ett ovälkommet avsteg från principen om likhet inför lagen. Två personer döms för förskingring. För båda gör sig ett och samma billighetsskäl gällande med likvärdig styrka, t.ex. att det gått lång tid sedan brottet begicks. Den ena personen döms för förskingring av normalgraden och straffvärdet för gärningen bedöms vara sex månader. Eftersom straffminimum för gärningen är 14 dagars fängelse, finns inget hinder mot att fängelsestraffet sätts ner en eller två månader med hänvisning till tidsutdräkten. Den andra personen döms för grov förskingring men även här anses straffvärdet motsvara sex månaders fängelse. Straffminimum för grov förskingring är dock sex månaders fängelse. Om billighetsskålen för honom inte når upp till särskilda skäl finns inget utrymme att över huvud taget beakta dessa vid straffmätningen.

med hänsyn till förmildrande omständigheter. Enligt bestämmelsens dåvarande lydelse fick dömas till lindrigare straff än som var föreskrivet för brottet om det var uppenbart påkallat med hänsyn till brottets straffvärde. Kravet på att det skulle vara uppenbart påkallat togs dock bort genom en lagändring år 1994. Inte heller när det gäller bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande fordras särskilda skäl för att underskrida föreskrivet straffminimum (se bl.a. 15 kap. 14 § BrB).

Sammantaget är det vår bedömning kravet på särskilda skäl för att underskrida föreskrivet straffminimum bör utgå med hänsyn till de tröskeleffekter som det ger upphov till samt för att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent lagstiftning.

17.5.6 Vissa andra förändringar av 29 kap. 5 § BrB

Vår bedömning: Det finns anledning att vidta vissa andra mindre förändringar av 29 kap. 5 § BrB i syfte att åstadkomma en tydligare lagstiftning som bättre återger gällande rätt.

Våra förslag: Innehållet i 29 kap. 5 § BrB omdisponeras så att de billighetsskäl som vilar på samma grund följer efter varandra. I den särskilda punkt i 29 kap. 5 § BrB som avser s.k. utvisningsmen anges att domstolen ska beakta om den tilltalade förorsakas men till *följd* av utvisningen. Punkten som avser arbetsrättsliga följder m.m. renodlas och förtydligas genom att det anges att den tilltalade ska *ha förorsakats men* till följd av ett avskedande eller en uppsägning för att strafflindring ska kunna komma ifråga. Annat hinder eller svårigheter i yrkes- eller näringsutövning utöver avskedande och uppsägning – som tidigare omfattats av samma punkt – lyfts ut och ska i stället beaktas enligt den nya särskilda punkten om s.k. sanktionskumulation (se ovan 17.5.3). Vidare fogas till den punkt som avser att det har gått lång tid sedan brottet begicks att domstolen även ska beakta om rättegång annars inte har genomförts inom skälig tid.

Utöver ovan angivna förändringar av 29 kap. 5 § BrB har vi funnit skäl att föreslå vissa mindre ändringar av bestämmelsen. Det rör sig i dessa fall inte om förändringar i syfte att påverka praxis utan snarare om att lagstiftningen anpassas så att den på ett tydligare sätt ger uttryck för vad som kan anses utgöra gällande rätt.

Förtydligande av nuvarande punkterna 4 och 5

I nuvarande punkt 4 föreskrivs att domstolen ska beakta om den tilltalade förorsakas men genom att han eller hon på grund av brottet utvisas ur riket. Som angetts ovan är det inte bara utvisningen i sig som kan innebära ett men för den tilltalade utan även den följd som en utvisning regelmässigt ger upphov till i form av en registrering i Schengens informationssystemets spärlista (se ovan avsnitt 17.3.2.4). Eftersom det i ett sådant fall inte kan sägas vara fråga om ett men som den tilltalade förorsakas *genom* utvisningen utan snarast *till följd* av utvisningen bör bestämmelsen ändras för att uttryckligen omfatta även nu nämnda fall.

I punkt 5 anges att domstolen ska ta hänsyn till om den tilltalade till följd av brottet drabbas av eller om det finns grundad anledning anta att han kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning. Som redogjorts för under avsnitt 17.5.3 innebär våra förslag bl.a. att en del av punktens tillämpningsområde överförs till en särskild punkt angående sanktionskumulation. Utöver den förändringen finns det enligt vår mening skäl att anpassa lagtexten till praxis så att det klart framgår att ett avskedande eller en uppsägning ska ha inneburit en olägenhet för den tilltalade för att kunna leda till strafflindring. Med andra ord bör det klart komma till uttryck att avskedandet eller uppsägning – på samma sätt som vid en utvisning – ska ha *förorsakat den tilltalade men* för att beaktas.

Europakonventionens krav på rättegång inom skälig tid

Som påtalats ovan skiljer sig den nuvarande strafflindringsgrunden som anger att domstolen ska beakta om det har gått lång tid sedan brottet – och som kommer till uttryck i den sjunde punkten – från Europakonventionens artikel 6 som anger att den som anklagas för brott ska vara berättigad till rättegång inom skälig tid. Det har bl.a. inneburit att en tidsutdräkt som bedömts innebära en kränkning av rättigheten enligt konventionen har ansetts falla under den åttonde punkten.

Enligt vår bedömning finns det med hänsyn till nu nämnda förhållanden anledning att förändra den nuvarande sjunde punkten så att den även omfattar en tidsutdräkt som utgör en kränkning av

Europakonventionen. Därmed uppnås en mer logisk och enhetlig ordning.

Lagteknisk lösning

Vi har ovan angett att billighetsskäl kan delas in i olika grupper beroende på vilka skäl som motiverar strafflindring. En grupp riktar in sig på det som kallas sanktionskumulation, d.v.s. att brottet förutom en straffrättslig påföljd även får andra negativa effekter för gärningsmannen. En annan grupp hänför sig till omständigheter som gärningsmannen inte har kontroll över, men som innebär att det vore oskäligt att döma ut ett straff som motsvarar gärningens straffvärde. En tredje grupp anknyter till bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök till brott och bygger på att gärningsmannen genom någon form av frivilligt handlande visar att han ångrar sig.

För att åstadkomma en mer logisk och lättöverskådlig ordning bör innehållet i 29 kap. 5 § BrB omdisponeras så att de billighetsskäl som i huvudsak vilar på samma grund presenteras i ett sammanhang. Vi förslår därför en förändring av den ordning i vilken billighetsskäl räknas upp i 29 kap. 5 § BrB.

17.5.7 Billighetsskäl är i övrigt väl avvägda

Vår bedömning: Utöver vad som framgår av föreslagna ändringar synes strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 § BrB återges på ett välavvägt och tillräckligt uttömmande sätt.

I samband med vår genomgång av bestämmelserna om billighetsskäl och deras tillämpning har vi övervägt andra förändringar utöver de som ovan har redogjorts för. Vi har bl.a. övervägt om bestämmelsen i 29 kap. 5 § BrB bör tillföras någon annan explicit strafflindringsgrund. Så skulle till exempel kunna vara aktuellt för s.k. tredjemanshänsyn, som enligt nuvarande praxis kan tillmätas betydelse med stöd av den åttonde punkten.

Vi har emellertid inte funnit skäl att föreslå några sådana förändringar. Den nuvarande uppräkningslistan, med de kompletteringar och förändringar som vi ovan har föreslaget, är enligt vår bedömning välavvägd och erbjuder domstolen tillräckliga möjlig-

heter att beakta omständigheter som det av framförallt humanitetsskäl skulle vara stötande att bortse från vid påföljdsbestämningen.

Vi har inte heller ansett att det finns anledning att närmare reglera i vilken utsträckning billighetsskäl ska få genomslag vid påföljdsbestämningen. Tillämpningen av bestämmelserna förefaller fungera väl och har inte gett upphov till några särskilda problem i praxis.

17.5.8 En oförändrad bestämmelse om påföljdseftergift

Vår bedömning: Förutsättningarna för meddelande av påföljdseftergift bör inte förändras. Även i övrigt bör bestämmelsen om påföljdseftergift vara oförändrad. De förändringar som förslås av 29 kap. 5 § BrB har emellertid betydelse även för möjligheten att meddela påföljdseftergift och vidgar tillämpningsområdet något.

Påföljdseftergift innebär som angetts i avsnitt 17.3.4 att domstolen dömer den tilltalade för brott men att denne inte får någon påföljd. Som framgått är påföljdseftergift avsett att användas mycket sparsamt. En garanti för detta är det uppenbarhetsrekvisit som fordras vara uppfyllt för bestämmelsens tillämpning.

Statistiken visar att påföljdseftergift förekommer mycket sällan. Mellan åren 2005 och 2008 beslutades om påföljdseftergift i mellan 23 och 31 fall per år.⁶² Det kan med hänsyn härtill möjligen ifrågasättas om den omformulering av bestämmelsen som skedde år 1989 har lett till en vidgad tillämpning av påföljdseftergift (såsom avsågs).

Förändringarna som skedde år 1989 innebar även en begränsning av tillämpningsområdet genom att möjligheten att meddela påföljdseftergift med hänsyn till omständigheter som avser straffvärdet försvann. En annan tänkbar, och trolig, förklaring till varför antalet meddelade påföljdseftergifter fortfarande är så lågt kan vara att de fall som hade kunnat leda till påföljdseftergift i stället blir föremål för åtalsunderlåtelse. En sådan utveckling förutspåddes redan i 1989 års lagstiftningsärende med anledning av de

⁶² Totala antalet lagföringar per år under samma period varierade mellan 115 000 och 134 000. Dessa siffror kan jämföras med motsvarande för åren 1977–1984. Då meddelades påföljdseftergift i mellan 68 och 98 fall (SOU 1986:14, s. 430). Totala antalet lagföringar per år under samma period varierade mellan 251 000 och 178 000.

vidgade möjligheterna till åtalsunderlåtelse som hade genomförts år 1985.⁶³

Enligt vår bedömning är en fortsatt restriktiv tillämpning av bestämmelsen om påföljdseftergift motiverad. Påföljdseftergift innebär att någon undgår påföljd trots att han eller hon gjort sig skyldig till en brottslig gärning. För att så ska ske bör krävas starka skäl. Enligt vår bedömning framstår det nuvarande uppenbarhetsrekvisit som ändamålsenligt och väl avvägt.

Vid vår genomgång av praxis på området har visat sig att påföljdseftergift i vissa fall beslutats med hänvisning till omständigheter som varit hänförliga till gärningen eller vad som föregått den, alltså omständigheter som inte utgör billighetsskäl. Det kan därför övervägas om det finns anledning att förtydliga bestämmelsen när det gäller förutsättningarna för påföljdseftergift. Enligt vår bedömning framgår det emellertid tillräckligt tydligt redan av den nuvarande formuleringen att påföljdseftergift ska vara motiverat med hänsyn till ett eller flera billighetsskäl. Något skäl till ändring av bestämmelsen föreligger således inte.

De förändringar som vi föreslår när det gäller 29 kap. 5 § BrB bl.a. såvitt avser en ny strafflindringsgrund vid medverkan i utredningen av det egna brottet får genom hänvisningen till den bestämmelsen betydelse även för möjligheten att meddela påföljdseftergift och innebär ett något vidgat tillämpningsområde. I sammanhanget kan dock påpekas att påföljdseftergift bör komma ifråga främst vid mindre allvarlig brottslighet.⁶⁴

17.5.9 Möjligheten till individuell hänsyn inom ramen för ett nytt påföljdssystem

Våra förslag innebär bl.a. att den nuvarande bestämmelsen i 30 kap. 4 § BrB, som anger att rätten vid valet av påföljd särskilt ska fästa avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse och beakta de billighetsskäl som anges i 29 kap. 5 § BrB, utgår.

I det påföljdssystem som vi föreslår kommer det endast att finnas två olika påföljder, böter och fängelse. Om vissa i lagen särskilt angivna förutsättningar är för handen kan rätten besluta att ett fängelse ska vara villkorligt (se kapitel 9). Att ett fängelsestraff

⁶³ Prop. 1987/88:120 s. 59 ff.

⁶⁴ Se prop. 1987/88:120 s. 97.

är villkorligt innebär att det kan avtjänas utanför en kriminalvårdsanstalt. Ett ovillkorligt fängelsestraff är således att anse som svårare än ett villkorligt fängelse, även om det är fråga om samma påföljd.

Som framgått föreslår vi i detta kapitel vissa förändringar av bestämmelsen om billighetshänsyn i 29 kap. 5 § BrB. Bestämmelsen tar enligt nuvarande ordning sikte på straffmätningen men kan ha viss betydelse även för påföljdsvalet. I något fall kan ett billighetsskäl innebära att brottets straffvärde reduceras till en nivå som innebär att det inte längre finns skäl att välja fängelse som påföljd. Det kan enligt våra förslag ske även om böter inte är föreskrivet i straffskalan för det aktuella brottet. På så sätt kan bestämmelsen – genom straffmätningens värde – sägas påverka valet av påföljd.

Om rätten finner att straffvärdet, även med beaktande av billighetsskålet, innebär att fängelse ska väljas som påföljd för brottet uppkommer frågan om det ska vara villkorligt eller ovillkorligt. Som utgångspunkt ska ett fängelsestraff som understiger ett år vara villkorligt. Även om fängelsestraffets längd överstiger ett år – och det således föreligger en presumtion för att fängelsestraffet ska vara ovillkorligt och avtjänas i anstalt – kan rätten enligt våra förslag besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt om det kan förenas med kontraktsvård, eller om det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl framstår som uppenbart oskäligt att verkställigheten sker i kriminalvårdsanstalt (se 31 kap. 1 § BrB i förslagen). Vid bedömningen av det senare förhållandet ska rätten bl.a. beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § BrB. En liknande bestämmelse innefattande en ”ventil” som tar sikte på den tilltalades personliga förhållanden föreslås gälla även när det är fråga om återfall (se 31 kap. 11 § BrB i förslaget).

Det är emellertid inte alla billighetsskäl som bör leda till att fängelsestraffet blir villkorligt i stället för ovillkorligt. För att en verkställighet ska anses uppenbart oskälig ska det i första hand vara fråga om sådana billighetsskäl vars beaktande motiveras av humanitetsskäl kopplade till den tilltalades person (eller undantagsvis en till denne närstående person) och som med styrka talar mot att välja en frihetsberövande påföljd. Det kan t.ex. röra sig om att den tilltalade har uppnått en mycket hög ålder vid tidpunkten för domen eller att dennes hälsotillstånd omöjliggör en fängelsevistelse. Därutöver kan det förhållandet att den tilltalade har påbörjat en framgångsrik behandling mot missbruk eller något annat brottsrelaterat förhållande – och som kan äventyras genom avtjänandet av

fängelsestraffet i anstalt – beaktas (jfr nuvarande reglering i 30 kap. 9 § BrB).

Det föreslagna påföljdssystemet innebär således en möjlighet till individuellt hänsynstagande vid bestämmandet av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt, på samma sätt som rätten i dag kan beakta billighetsskäl vid valet mellan fängelse och villkorlig dom eller skyddstillsyn. En skillnad utgörs dock av att det i det föreslagna systemet inte är fråga om påföljdsval utan om beslut om formerna för ett fängelsestraff.

Även vid valet av s.k. tilläggsstraff till villkorligt fängelse ska rätten enligt våra förslag beakta omständigheter hänförliga till den tilltalades person. Till exempel har den tilltalades behov av vård eller behandling för missbruk av beroendeframkallande medel och förutsättningar för att genomgå behandling för att komma tillrätta med sina missbruksproblem betydelse för om en s.k. vård- eller påverkansstraff bör komma ifråga (se 31 kap. 4 § BrB i förslaget).

Om det saknas förutsättningar att förena ett villkorligt fängelsestraff med en sanktion som är tillräckligt ingripande med hänsyn till det utmätta fängelsestraffets längd och den tilltalades tidigare brottslighet innebär förslagen att rätten ändå får besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om det framstår som uppenbart oskäligt med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl att fängelsestraffet ska avtjänas i kriminalvårdsanstalt (se 31 kap. 11 § BrB i förslagen). I sådana fall får rätten välja en mindre ingripande sanktion eller helt avstå från att förena det villkorliga fängelsestraffet med någon sanktion. Bedömningen är avsedd att ske enligt samma grunder som vid ovan nämnda bedömning av om ett fängelsestraff överstigande ett år ska vara villkorligt, och inbegriper således en prövning av om det med beaktande av något billighetsskäl framstår som orimligt att döma ut ett villkorligt fängelsestraff.

Sammanfattningsvis kan sägas att våra förslag – vid en jämförelse med den nuvarande ordningen – innebär likvärdiga möjligheter för domstolen att ta individuell hänsyn och beakta humanitetsaspekter vid påföljdsbestämningen. Som framgått syftar förslagen bl.a. till en tydligare och mer konsekvent ordning. När det gäller billighetsskäl innebär förslagen bl.a. att det blir tydligare vilka omständigheter som kan ha betydelse för påföljdsbestämningen och på vilket sätt de kan påverka bedömningen.

18 Straffnivåerna i vissa särskilda fall

18.1 Inledning

18.1.1 Direktiven

I våra direktiv anges att straffnivåerna för vissa brottstyper generellt sett ligger högt jämfört med ingripandenivån vid andra brottstyper. Enligt direktiven gäller detta allvarigare narkotikabrott, allvarigare förmögenhetsbrott utan fysisk integritetskränkning samt allvarigare bokföringsbrott, skattebrott och liknande brottstyper. Vidare anges att den höga straffnivån kan antas ha samband med att straffvärdet för brotten i stor utsträckning bestäms i relation till den mängd eller det belopp som gärningen avsett. Vårt uppdrag är att analysera behovet av förändringar i syfte att åstadkomma en rimlig reaktion i de nämnda fallen. Som utvecklas nedan har sedan juni 2011 Högsta domstolen meddelat ett antal domar gällande straffmätningen vid narkotikabrott som delvis ändrat förutsättningarna för behandlingen av denna fråga.

18.1.2 Avgränsning och inriktning

Uppräkningen i direktiven av i vilka fall straffnivåerna kan anses höga är inte uttömmande. Vi har ansett att det ingår i vårt uppdrag att först utreda och bedöma i vilka fall och i vilken mån straffnivåerna för de brott som omfattas av uppräkningsdelen kan anses ligga högt jämfört med andra brottstyper samt att därefter analysera orsaken härtill och överväga olika förändringar. I den senare delen kan det, som också anges i direktiven, finnas skäl att bl.a. överväga vilken betydelse den aktuella straffskalan har i sammanhanget och

om det finns behov av att förändra densamma. Det ingår emellertid inte i vårt uppdrag att göra en allmän straffskaleöversyn.

Uppdraget är inriktat på allvarlig brottslighet med höga straffnivåer. Med utgångspunkt i de anvisningar som direktiven lämnar har vi därför avgränsat vår översyn till att avse brott för vilka det är relativt vanligt att påföljden bestäms till fängelse i mer än två år, vilket innebär att t.ex. grovt bokföringsbrott undantagits. Det innebär därutöver att brott som regleras av straffskalor som anger en maximinivå om fängelse i två år eller lägre inte har omfattats av vårt arbete, även om brotten i och för sig faller under uppräknningen i direktiven.

18.2 I vilka fall är straffnivåerna relativt sett höga?

För att avgöra för vilka brott straffnivåerna kan anses ligga högt vid en jämförelse med andra brott har vi, med utgångspunkt i vad som anges i direktiven, sorterat fram de brottstyper som med hänsyn till bl.a. tillämpliga straffskalor och i straffbestämmelserna angivna rekvisit skulle kunna vara aktuella för en översyn. Därefter har dessa brott, utifrån vad som framgår av statistik som inhämtats från Brottsförebyggande rådet och visst annat underlag, jämförts med varandra och med vissa andra relevanta brott. I följande avsnitt redovisas vår bedömning av i vilka fall straffnivåerna relativt sett kan sägas vara höga.

18.2.1 Straffnivåerna för de allvarliga narkotikabrotten utmärker sig särskilt

Vår bedömning: Det framgår av den statistik som vi hämtat in att straffnivåerna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling (allvarliga narkotikabrott) fram till i vart fall andra halvåret 2011 generellt är betydligt högre än straffnivåerna för andra brott med jämförbara straffskalor.

Vår genomgång har föranlett slutsatsen att brotten grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling (härefter allvarliga narkotikabrott) särskilt kan sägas utmärka sig genom att påföljden för dessa brott (procentuellt sett) oftare bestäms till långa fängelsestraff i jämförelse med vad som sker för andra brott med jämförbara straff-

skalor. Det framgår tydligt av den statistik som vi hämtat in att straffnivåerna för dessa brott generellt sett är betydligt högre än straffnivåerna för andra brott och att straffskalorna tillämpas på ett annat sätt än vad som i allmänhet gäller.

Till exempel visar statistiken för år 2009 att det i mål om grov narkotikasmuggling i 75 procent av fallen¹ dömdes till ett längre fängelsestraff än fyra år. I 26 procent av fallen bestämdes påföljden till ett fängelsestraff som var längre än nio år. För de grova narkotikabrottens del var andelen fängelsestraff som översteg fyra år 43 procent. I 12 procent av fallen bestämdes påföljden till ett längre fängelsestraff än nio år. Det kan jämföras med straffnivåerna för t.ex. dråp och grovt rån, som har straffskalor med samma straffmaximum som de allvarliga narkotikabrotten. När det gäller dråp avsåg knappt fyra procent av det totala antalet domar på fängelse ett fängelsestraff som var längre än nio år. För brottet grovt rån översteg fängelsetidens längd inte i något fall sex år.²

Som beskrivs nedan, har Högsta domstolen från och med juni 2011 meddelat ett antal domar gällande grovt narkotikabrott som innebär att straffvärdebedömningen ska göras mer på ett mer differentierat sätt än tidigare. Högsta domstolen har i dessa fall kommit fram till att straffvärdet ska bestämmas till lägre nivåer än vad underrätterna bestämt. De nivåer som framgår av statistiken återspeglar därför inte den rättstillämpning som följt och kommer fortsätta att följa med anledning av dessa prejudicerande domar.

¹ Av det totala antalet meddelade domar under året med påföljden fängelse.

² Enligt statistik som utredningen inhämtat från Brå.

18.2.2 Straffnivåerna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri urskiljer sig något

Vår bedömning: Den statistik som vi hämtat in visar att straffnivåerna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri är något högre än straffnivåerna för andra brott med jämförbara straffskalor.

Den statistik som vi har hämtat in visar att straffnivåerna i mål om grovt bedrägeri och mål om grovt skattebrott är något högre än straffnivåerna för andra brott med liknande straffskalor. Enligt statistiken döms det betydligt oftare till fleråriga fängelsestraff för dessa brott än vad som är fallet vid t.ex. grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, trots att brotten styrs av likadana straffskalor. Statistiken för år 2009 visar bl.a. att det för de senare nämnda brotten inte i något fall har dömts till ett längre fängelsestraff än tre år. I en procent av fallen bestämdes påföljden till fängelse mellan två och tre år. Detta kan jämföras med straffnivåerna under samma period för nu aktuella brott. För grovt skattebrott dömdes i cirka 13 procent av fallen till ett fängelsestraff mellan två och tre år och för grovt bedrägeri var andelen 16 procent.³

Även vid en jämförelse med andra förmögenhetsbrott är straffnivåerna något höga. Under samma år (2009) dömdes i mål om grov stöld till ett strängare fängelsestraff än två år i knappt fem procent av fallen. Däremot motsvarar straffnivåerna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri de som gäller för vissa allvarliga integritetskränkande brott, t.ex. våldtäkt och grov misshandel.⁴

18.3 Straffvärdebedömningen i allmänhet

18.3.1 Allmänna utgångspunkter och styrande principer

En allmän utgångspunkt för straffvärdebedömningen är att straffnivån ska utgöra ett mått på hur förkastlig den kriminaliserade gärningen är och att det därför ska råda proportionalitet mellan

³ Uppgifterna bygger på statistik sammanställd av Brå.

⁴ Undersökningen har grundat sig på statistik från Brå för åren 2006–2009. De lagändringar som har skett 2010, och som kan ha betydelse för straffnivån för allvarliga våldsbrott, har alltså inte beaktats.

brottet och det utmätta straffet. Den s.k. proportionalitetsprincipen kan sägas utgå från tanken att den straffrättsliga reaktionen ska vara rättvis. Med relativ proportionalitet avses förhållandet mellan straffen för olika brott och brottstyper, d.v.s. huruvida en viss brottstyp eller ett visst begånget brott ska bedömas som strängare eller mildare än en annan brottstyp eller ett annat begånget brott. Proportionalitetsprincipen är intimt förknippad med ekvivalensprincipen som innebär att lika brottstyper och lika brott ska behandlas lika vad avser tilldelande av straff.⁵

Principerna om proportionalitet och ekvivalens är grundläggande för påföljdsbestämningen inom vårt nuvarande straffrättsliga system, såväl vid utformningen av ny lagstiftning som vid straffmätning i domstol.⁶ Andra viktiga principer är humanitets- och toleransprincipen. Dessa principer innebär i praktiken en begränsning av proportionalitetsprincipens tillämpning och förhindrar resultat som framstår som grymma och alltför ingripande. Humanitetsprincipen kan sägas innebära att det finns ett generellt krav på rimlighet och måttlighet vid bestraffning och att man bör visa tolerans för det mänskliga i att begå misstag. Av principen följer också att man så långt det är möjligt bör undvika de strängaste påföljderna som innebär ett frihetsberövande och, om dessa inte kan undvikas, inskränka tiden för frihetsberövandet så mycket som möjligt.⁷

18.3.2 Straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 1 § BrB

Som närmare har redogjorts för i avsnitt 4.3 ska straff bestämmas utifrån brottets svårhet. Detta kommer till uttryck i 29 kap. 1 § BrB där det anges att straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Med brottets straffvärde avses detsamma som brottets svårhet i förhållande till andra brott, eller med andra ord hur allvarligt brottet är. I linje med de ovan nämnda principerna om ekvivalens och proportionalitet ska lika svåra straff följa på lika svåra brott och svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott.

⁵ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 30.

⁶ SOU 2008:85 sid. 243.

⁷ Borgeke, a.a., sid. 31.

Vid bedömningen av straffvärdet ska enligt 29 kap. 1 § andra stycket BrB särskilt 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. Genom en lagändring år 2010 har bestämmelsen tillförts en ny mening som anger att domstolen särskilt ska beakta om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Ändringen infördes i syfte att höja straffnivån för allvarliga våldsbrott.⁸

Samtliga de faktorer som anges i 29 kap. 1 § BrB tar sikte på omständigheterna vid brottet. Andra omständigheter, såsom gärningsmannens person, vad som har inträffat efter brottet och eventuell tidigare brottslighet, saknar alltså betydelse i sammanhanget.

Sammanfattningsvis kan sägas att bedömningen enligt 29 kap. 1 § BrB i första hand ska inriktas på att beakta betydelsen av det intresse eller värde som har kränkts eller hotats, närheten till en verklig kränkning av intresset eller värdet samt om gärningen förövats uppsåtligen eller av oaktsamhet.⁹

18.3.3 Försvårande och förmildrande omständigheter m.m.

Efter att brottets straffvärde har bestämts genom en tillämpning av 29 kap. 1 § BrB ska en bedömning ske av om det finns anledning att justera straffvärdet i någon riktning med hänsyn till sådana försvårande och förmildrande omständigheter som exemplifieras i 29 kap. 2–3 §§ BrB. Möjligheten att beakta förmildrande omständigheter utgör bl.a. ett uttryck för den ovan nämnda humanitetsprincipen. Det närmare innehållet i bestämmelserna har redogjorts för i avsnitt 4.3.

Samma försvårande omständigheter som anges i 29 kap. 2 § BrB 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 domstolen ta ställning till om det finns ett s.k. övervärde som kan beaktas vid straffvärdebedömningen inom den tillämpliga straffskalan.¹⁰

⁸ Prop. 2009/10:147.

⁹ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 3 uppl., 2010, s. 110.

¹⁰ A.a., s. 112.

Den typ av faktorer som anges i den särskilda straffbestämmelsen, och som tar sikte på bedömningen av till vilken grad av ett gradindelade brott som den aktuella gärningen hör, brukar benämnas för *brottsinterna faktorer* medan de omständigheter som enligt vad som anges i 29 kap. 1–3 §§ BrB generellt ska påverka straffvärdebedömningen brukar kallas *brottsexterna faktorer*.¹¹

18.3.4 Straffskalornas funktion och tillämpning

Konkret och abstrakt straffvärde

Utgångspunkten vid straffvärdebedömningen av ett konkret fall är alltid den straffskala som ska tillämpas. Det är inom ramen för den som straffvärdet för den aktuella gärningen ska bestämmas (*det s.k. konkreta straffvärdet*). Vilken straffskala som är tillämplig i det enskilda fallet framgår normalt av den brottsbeskrivning som är aktuell. Vid gradindelade brott är den tillämpliga straffskalan beroende av till vilken grad brottet bedöms höra.

Straffskalorna är tänkta att spegla allvaret hos den aktuella brottsligheten och utgör lagstiftarens anvisning om hur allvarligt man ser på de gärningar som beskrivs i straffstadgandet (*det s.k. abstrakta straffvärdet*). Av proportionalitetsprincipen följer att straffskalorna inbördes ska förhålla sig till varandra på ett sådant sätt att brott som anses vara allvarligare än andra brott också har en strängare straffskala.¹²

Straffskalorna kan alltså sägas ha dubbla funktioner. Dels ska de möjliggöra en differentierad bedömning och lämna tillräckligt utrymme för en rimlig straffvärdering av alla de fall som kan rymmas inom den aktuella straffbestämmelsen. Dels ska de på ett abstrakt plan lämna domstolarna och allmänheten anvisningar om hur allvarligt lagstiftaren ser på brottsligheten jämfört med andra brott.¹³

¹¹ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 35 f.

¹² Se bl.a. Ds 2007:31, Skärpt straff för vållande till annans död, s. 33.

¹³ SOU 1986:14 s. 164 f.

Straffmätningen inom straffskalan

I allmänhet ligger de flesta straff som döms ut nära straffskalans minimum, medan den övre delen av skalan utnyttjas mer sällan. En sådan tillämpning är i enlighet med lagstiftarens intentioner eftersom den övre delen av straffskalan normalt är avsedd för mer extraordinär brottslighet som i praktiken sällan inträffar.¹⁴ Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2010 slopades eller ändrades de kvalificerande rekvisiten, utom i ett fall, i bestämmelserna om försvårande och förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid straffvärdebedömningen (prop. 2009/10:147). Utrymmet för att beakta sådana omständigheter har därigenom vidgats, vilket enligt förarbetena syftar till att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen.¹⁵

Det framstår som en naturlig tillämpning med hänsyn till straffskalans olika funktioner (som nyss redogjorts för) att straffminimum utgör en utgångspunkt. Lagstiftaren kan genom straffskalan sägas ha förklarat att brott av det aktuella slaget i åtminstone vissa fall ska ges ett straffvärde som motsvarar minimistraftet i straffskalan. För att då någon annan position i straffskalan ska väljas torde domstolen behöva komma fram till att det fall som är föremål för bedömning i något hänseende är allvarigare än de ”enklaste” fallen av brottstypen. Det innebär att domstolen för att bestämma ett straff som överstiger minimistraftet måste anföra skäl för att just det aktuella brottet ska behandlas strängare än de lindrigaste brotten av den typen.¹⁶

I praktiken utnyttjas enbart få av de tänkbara positionerna inom en straffskala, s.k. straffmätningstationer. Vad gäller de kortaste fängelsestraffen förekommer i praxis inte kortare steg än en vecka, och för de allra längsta fängelsestraffen står valet i allmänhet mellan hela år. Systemet kan bl.a. förklaras av att det ytterst är fråga om moraliska bedömningar vilka är svåra att kvantifiera och rangordna på ett mer exakt sätt. En grundtanke är att varje steg inom en straffskala ska motsvara en skillnad i kvalitet. Skillnader i kvantitet

¹⁴ Se prop. 1987/88:120, sid. 78.

¹⁵ Prop. 2009/10:147 s. 28 och 42 ff.

¹⁶ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 132. Se också Sitte, Straffvärdebegreppet – sett utifrån ett behandlingsideologiskt och ett nyklassiskt perspektiv, JT 1994-95 nr 4, s. 695.

(t.ex. mängd och värde) torde således vara relevanta bara om de återspeglar skillnader i kvalitet.¹⁷

Betydelsen av s.k. standardfall

I viss mån torde all straffmätning handla om att rangordna olika brott genom att straffvärdet för ett konkret brott ger uttryck för om det är mer eller mindre straffvärt än ett annat. Med hänsyn bl.a. till kravet på en enhetlig rättstillämpning är det inte lämpligt att det helt ankommer på den enskilde domaren att självständigt avgöra hur rangordningen ska göras. Som angetts ovan ska domaren vid bedömningen av ett brotts straffvärde utgå från den föreskrivna straffskalan och beakta den straffmättingspraxis som finns på området.¹⁸

Straffskalorna innehåller bara minima och maxima, och inga steg däremellan. För att ge den enskilde domaren ytterligare vägledning när det gäller var på den aktuella straffskalan det konkreta brottet bör placeras används ibland s.k. standardfall och standardfaktorer. Genom att kombinera standardfall (för narkotikabrottens del t.ex. innehav för överlåtelse eller för eget bruk) med standardfaktorer (preparatets art och vikt) kan domstolen finna en tydligare utgångspunkt när straffvärdet ska bestämmas. Standardtänkandet förordas därför av vissa och kan hävdas underlätta den praktiska verksamheten. Standardtänkandet torde vara särskilt vanligt för vissa brottstyper, däribland narkotikabrotten. Det är emellertid inte avsett att slutligt bestämma det konkreta straffvärdet utan ska endast ge en mer åskådlig utgångspunkt (än straffskalan) för bedömningen av olika fall.¹⁹

¹⁷ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 495 och Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 3 uppl., 2010, s. 108 ff.

¹⁸ Se Ulväng, *Suum cuique* – om påföljdsbestämning och behovet av påföljdspraxis, SvJT 2006 s. 828 ff.

¹⁹ Se Asp/Von Hirsch, Straffvärde, SvJT 1999 s. 151 ff., och ovan angiven artikel i SvJT 2006 av Ulväng.

18.4 De aktuella straffbestämmelserna

18.4.1 Grovt narkotikabrott

Narkotikastrafflagen (1968:64) trädde i kraft den 1 april 1968 och har därefter ändrats vid ett flertal tillfällen. Ändringarna har bestått i dels att de olika gärningsformerna för narkotikabrott har kompletterats och utvidgats, dels att olika straffskärpningar fortlöpande har genomförts.

I 1 § narkotikastrafflagen straffbeläggs under sex punkter olika förfaranden som utgör narkotikabrott om de sker olovligt och uppsåtligt. Om någon gör sig skyldig till sådant förfarande som omfattas av uppräkningspunkterna i 1 § narkotikastrafflagen kan han eller hon dömas för narkotikabrott av normalgraden, för ringa brott (2 §) eller för grovt brott (3 §). Även en gärning som stannar vid ett försök eller förberedelse till narkotikabrott av normalgraden eller grovt narkotikabrott är straffbelagd. Det gäller emellertid inte om gärningen avser innehav, bruk eller annan sådan befattning med narkotika (den sjätte punkten).

Straffskalan för narkotikabrott av normalgraden är fängelse i högst tre år. För ringa narkotikabrott kan straffet bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan för grovt narkotikabrott är fängelse i lägst två och högst tio år.

För att en gärning ska betecknas som grovt narkotikabrott ska det dels vara fråga om ett sådant uppsåtligt och olovligt förfarande som anges i 1 § narkotikastrafflagen, dels finnas anledning att med hänsyn till en sammanvägning av omständigheterna i det enskilda fallet se särskilt allvarligt på brotten. I 3 § narkotikastrafflagen anges tre omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av brottets rubricering, nämligen

- om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt,
- om det har avsett särskilt stor mängd narkotika, eller
- om det på annat sätt har varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Uppräkningen är inte uttömmande. Inte heller behöver det förhållandet att någon av de särskilt angivna omständigheterna är för handen med nödvändighet innebära att brottet bedöms som grovt.

18.4.2 Grov narkotikasmuggling

Ett brott med nära anknytning till grovt narkotikabrott är grov narkotikasmuggling. Enligt 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling döms den som gör sig skyldig till smuggling, enligt den i 3 § samma lag angivna definitionen, av narkotika för narkotikasmuggling till fängelse i högst tre år. Om brottet är att anse som grovt döms för grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst två och högst tio 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. Straffskalan liksom de särskilda kvalifikationsrekvisiten överensstämmer alltså med vad som gäller för grovt narkotikabrott.

18.4.3 Grovt skattebrott

I skattebrottslagen (1971:69) finns de centrala straffbestämmelserna inom skatteområdet samlade. Enligt 2 § skattebrottslagen kan den som lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att lämna vissa förskrivna uppgifter göra sig skyldig till skattebrott. För straffansvar krävs att handlingen eller underlåtenheten har gett upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till gärningspersonen eller annan. Straffskalan för skattebrott är fängelse i högst två år. Om brottet är att anse som ringa döms för skatteförseelse till böter.

I 4 § skattebrottslagen föreskrivs en särskilt sträng straffskala för grovt skattebrott, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska enligt bestämmelsen särskilt beaktas om det rör mycket betydande belopp, om gärningsmannen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring eller om förfarandet ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller i annat fall varit av synnerligen farlig art.

18.4.4 Grovt bedrägeri

Enligt 9 kap. 1 § BrB ska den som vilseleder någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde dömas för bedrägeri. Straffskalan är fängelse i högst två år. För bedrägeri döms också den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan.

I 9 kap. 3 § BrB föreskrivs ansvar för grovt bedrägeri. Enligt bestämmelsen kan den som gör sig skyldig till sådan brottslig handling som anges i 9 kap. 1 § BrB och brottet är att anse som grovt dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen har missbrukat allmänt förtroende eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

De särskilda omständigheter som räknas upp i straffbestämmelsen utgör exempel på förhållanden som kan – men inte nödvändigtvis måste – medföra att ett bedrägeribrott bedöms som grovt. Uppräkningen är inte uttömmande utan även andra omständigheter kan beaktas.

18.5 Våra överväganden gällande narkotikabrott

18.5.1 Högsta domstolens praxis sedan juni 2011

Från juni 2011 har Högsta domstolen påbörjat en förändring av praxis vid påföljdsbestämningen för narkotikabrott

Med början genom en dom den 16 juni 2011 har Högsta domstolen behandlat frågor om straffmätningen vid mål om allvarigare narkotikabrott och frågan om när narkotikabrott ska rubriceras som grova. Efter domen från juni 2011 (NJA 2011 s. 357) har HD – till och med april 2012 – meddelat ytterligare sex domar; NJA 2011 s. 675 I och II, dom den 6 december 2011 i mål B 2521-11, dom den 9 mars 2012 i mål B 4468-11, dom den 23 mars 2012 i mål B 3851-11 och dom den 26 mars 2012 i mål 4343-11.

HD har därutöver meddelat prövningstillstånd i ytterligare ett antal mål angående påföljdsbestämningen vid narkotikabrott.

Straffvärdebedömningen och rubriceringen av narkotikabrott har tidigare utmärkt sig av att den i stor utsträckning varit en funktion av endast två faktorer, narkotikans "art" och "mängd". Detta har bidragit till utvecklandet av tabeller avseende straffvärdet för olika preparat och mängder samt till att dessa tabeller fått ett betydande inflytande över straffmätningen.²⁰

HD:s domar ansluter visserligen till vad domstolen uttalat redan i tidigare avgöranden. De kan dock ändå anses innebära en så tydlig ny inriktning i förhållande till vad som tidigare gällt i underrättspraxis, att det kan beskrivas som en tydlig förändring av praxis. Av orefererade underrättsavgöranden och kontakter med domare och åklagare framgår att HD:s avgöranden under 2011 och 2012 har fått ett omedelbart och mycket tydligt genomslag i underrättspraxis.

Sammanfattningsvis kan förändringen av praxis sägas innebära en mer nyanserad syn på straffvärdet för narkotikabrott, särskilt i sådana fall som tidigare bedömts som grova brott med ett straffvärde i den övre delen av straffskalan. Således ska enligt HD vid bedömningen av straffvärdet ökad vikt läggas vid andra faktorer än enbart art och mängd narkotika, vilket innebär att straffmätningen ska bli mindre mekanisk och mer likna den som sker vid andra typer av brott.²¹

Närmare om Högsta domstolens avgöranden

I rättsfallet *NJA 2011 s. 357* anförde HD att rubriceringen grovt narkotikabrott är avsedd för främst sådana allvarliga gärningar som ingår i en organiserad narkotikahandel med inriktning på att i vinningssyfte sprida och utnyttja missbrukarnas beroende. Narkotikabrott som står i direkt samband med eget missbruk är enligt domstolen däremot som regel inte avsedda att betecknas som grova och får allmänt sett anses ha ett lägre straffvärde.

Vidare framhöll HD att arten och mängden av den narkotika som en tilltalad har befattat sig med i och för sig är en viktig faktor vid straffvärdebedömningen i narkotikamål. Domstolen framhöll emellertid att en mekanisk tillämpning av de tabeller som dom-

²⁰ Se Asp, Högsta domstolen revolutionerar narkotikabrotten, SvJT 2011 s. 659.

²¹ Se Perklev, Straffmätning i narkotikamål – fyra domar från Högsta domstolen, SvJT 2012 s. 131.

stolarna många gånger använder sig av vid straffmätningen i narkotikamål riskerar att leda till att andra för straffvärdebedömningen, särskilt när det gäller den grövre brottsligheten, viktigare faktorer inte beaktas i tillräcklig grad. Domstolen framhöll också (med hänvisning till rättsfallet *NJA 2010 s. 592*) att ett alltför starkt betonande av art och mängd leder till att det i många fall vid stora mängder inte finns något egentligt utrymme för straffmätningen. HD:s slutsats blev, såvitt är av betydelse för bedömningen i det aktuella målet, att tabeller för straffmätningen som utgår från art och mängd fyller en begränsad funktion vid tillämpningen av de övre delarna av straffskalan för grovt narkotikabrott. I sådana fall utgör den mängd narkotika som den tilltalade har tagit befattning med i första hand en indikation på huruvida hanteringen ”utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt”.

I samma rättsfall nämnde Högsta domstolen såsom faktorer som påverkade straffvärdet, vid sidan av arten och mängden narkotika, att brottsligheten hade haft ett samband med de tilltalades eget missbruk, vilket ansågs förmildrande, och att hanteringen – avseende de huvudåtalade – hade avsett och syftat till en förhållandevis omfattande handel med narkotika, vilket bedömdes som försvårande. Sådana omständigheter som att verksamheten hade varit ägnad att ge en inte obetydlig ekonomisk vinst och att de tilltalade inte hade stått främmande för en fortsatt och utvidgad handel vägdes också in som försvårande. Däremot ansågs det påverka straffvärdet i sänkande riktning att verksamheten låg förhållandevis långt ifrån delaktighet i den organiserade och ofta internationella narkotikahandel för vilken de övre delarna av straffskalan främst är avsedda. I samma riktning talade att verksamheten inte hade sträckt sig över någon längre tid samt att den försäljning som det varit fråga om hade varit begränsad till vänner och bekanta.

I rättsfallen *NJA 2011 s. 675 I och II* lyfte HD fram vissa ytterligare faktorer som vid sidan av art och mängd narkotika bör tillmätas betydelse för bedömningen av om brottet är grovt. Faktorer som i de aktuella fallen talade emot att det rörde sig om grova narkotikabrott var att det hade varit fråga om samköp, dvs. om flera personer som tillsammans hade köpt in narkotikan, att det inte hade funnits något vinstsyfte, att det varit fråga om överlåtelse i begränsad utsträckning, att brottsligheten hade varit utpräglat missbruksrelaterad och hade haft starka tidsmässiga samband samt att den inte hade präglats av någon hänsynslöshet. Att brottslig-

heten inte heller kunde sägas ha varit organiserad bidrog till slutsatsen att brotten inte borde bedömas som grova.

I HD:s dom den 6 december 2011 i mål B 2521-11 redovisades ytterligare omständigheter av betydelse för bedömningen av narkotikabrott. Målet gällde ett antal personer som på olika sätt hade medverkat i en organiserad s.k. internethandel med narkotika. Som betydelsefulla faktorer för bedömningen av till vilken grad ett narkotikabrott hör och vilket straffvärde det har, framhöll HD bl.a. hur omfattande och välorganiserad verksamheten hade varit, hur narkotikan hade marknadsförts samt hur länge verksamheten hade fortgått. Särskild tyngd borde enligt domstolen läggas vid moment som måste betraktas som uttryck för hänsynslöshet i någon mening. Ett sådant moment är om narkotikan har gjorts lättåtkomlig för unga missbrukare.

Straffvärdet för var och en av dem som tagit del i verksamheten ska, enligt vad domstolen uttalade i detta rättsfall, grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är 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 enligt domstolen tillmätas betydelse.

HD konstaterade att den i målet aktuella brottsligheten hade givit mycket höga vinster. Genom att utbudandet och försäljningen hade skett via internet hade narkotikan gjorts tillgänglig för och kunnat spridas till en stor krets av okända köpare. Brottsligheten hade därmed enligt domstolen varit ägnad att leda till en omfattande spridning av narkotika, framför allt till ungdomar. Verksamheten hade å andra sidan bedrivits av endast ett fåtal personer, och åtalen gällde en förhållandevis kort tid. Fastän det hade varit fråga om en mycket allvarlig brottslighet utgjorde den enligt HD inte en organiserad narkotikahandel av det grävsta slaget.

I dom den 9 mars 2012 i mål B 4468-11 återknöt HD till att bedömningen av om en gärning utgör grovt brott bör ske med beaktande inte endast av sorten och mängden narkotika som gärningen avser utan också den roll som gärningsmannen har haft när det gäller handlingen i vidare mening. HD konstaterade att det

hade varit fråga om en förhållandevis stor mängd farlig narkotika som motsvarar ett stort antal doser. Narkotikan hade i allt väsentligt förvarats för annat ändamål än eget bruk. Narkotikan hade gömts undan i ett källarförråd för att sedan omsättas. Utredningen gav emellertid inte stöd för att narkotikahandlingen hade varit av något mer sofistikerat slag eller haft inslag av särskild hänsynslöshet. Den tilltalades inblandning hade varit tillfällig och kortvarig. Han hade inte utlovats någon ersättning, även om han hade räknat med att dra fördelar av förvaringen. Fastän hans inblandning i leverantörens narkotikaverksamhet inte kunde anses ha varit betydelselös, hade delaktigheten varit passiv och okvalificerad och han hade inte haft någon fysisk eller administrativ befattning med narkotikan. Sammantaget innebär det att brottet inte skulle rubriceras som grovt utan som narkotikabrott av normalgraden.

I dom den 23 mars 2012 i mål B 3851-11 återknöt HD till vad som hade uttalats i de tidigare rättsfallen under åren 2011 och 2012. I det aktuella målet hade den tilltalade haft som uppgift att förvara narkotikan, ta emot betalning för gjorda beställningar, paketera narkotikan och posta den. HD konstaterade att brottet hade begåtts inom ramen för en organiserad narkotikahandel, något som den tilltalade hade haft full insikt om. Hans roll i handeringen hade varit av avgörande betydelse för att narkotikahandeln skulle fungera. Genom att handeln ägt rum via internet hade brottsligheten varit ägnad att leda till en omfattande spridning av narkotika. Av betydelse var vidare att den tilltalades delaktighet hade skett i syfte att tjäna pengar och att han skulle få hälften av vinsten. Det rörde sig visserligen inte enligt domstolen om det allvarligaste slaget av organiserad narkotikahandel. På grund av omständigheterna kring brottsligheten tillsammans med arten och mängden narkotika, var brottet ändå av ett så allvarligt slag som rubriceringen grovt narkotikabrott är avsedd för. Brottet var därför att bedöma som grovt.

I dom den 26 mars 2012 i mål B 4343-11 anförde HD på nytt betydelsen av att andra faktorer än sort och mängd narkotika ges ett avgörande inflytande över bedömningen av brottslighetens straffvärde. För att detta ska vara möjligt måste betydelsen av sort och mängd narkotika enligt domstolen tonas ned. Det måste helt enkelt inom straffskalan – särskilt för grovt narkotikabrott – finnas ett tillräckligt utrymme för beaktande av sådana faktorer som omfattningen av brottsligheten, den eventuella yrkesmässighet som har präglat den, dess farlighet samt graden av hänsynslöshet.

Det sagda innebar enligt domstolen dels att beteckningen grovt brott ska reserveras för de narkotikabrott som verkligen kan sägas vara allvarliga, dels att den övre delen av straffskalan för grovt brott ska förbehållas fall i vilka man kan tala om brottslighet som har präglats av en verkligt betydande farlighet eller hänsynslöshet. En följd av detta är att det s.k. mängdrekvisitet visserligen, även ensamt, i vissa fall bör kunna motivera att ett narkotikabrott ska bedömas som grovt. Det bör även kunna ligga till grund för ett straff som är klart högre än minimistraffet för grovt narkotikabrott. Men enbart mängden bör enligt HD i allmänhet inte föranleda bedömningen att straffvärdet motsvarar ett fängelsestraff som sträcker sig mer än några år över minimistraffet för grovt brott. HD framhöll dock att den betydelse som tillmäts mängden narkotika måste tillåtas variera något med preparatets farlighet.

Utifrån de fyra första ovan refererade avgörandena har riksåklagaren Anders Perklev i en artikel angett att i huvudsak följande omständigheter kan identifieras som relevanta för att beaktas i skärpande riktning vid bedömningen av straffvärdet.²²

- Att det varit fråga om organiserad narkotikahandel.
- Att narkotikahandeln varit omfattande och välorganiserad.
- Att gärningsmannen haft en framträdande roll i organisationen.
- Att gärningsmannen haft insikt i organisationens storlek och inriktning.
- Att gärningsmannen bestämt vinstfördelningen och själv tagits största vinsten.
- Att narkotikan har gjorts tillgänglig, t.ex. via internet, för okända eller unga personer.
- Att narkotikan har distribuerats till en stor krets av okända eller unga personer, t.ex. via internet.
- Att gärningsmannen haft vinning av sin brottslighet, oavsett om denna varit organiserad eller inte.

Följande omständigheter i domarna kan enligt vad Perklev identifierat anses tala i en mildrande riktning.

- Att befattningen till överväganden del skett för att tillgodose eget behov av narkotika.
- Att vinstintresse inte funnits.
- Att gärningsmannen endast haft en perifer roll i en organiserad verksamhet.

²² Perklev, a.a. s. 136.

18.5.2 Sammanfattande bedömning

Vår bedömning: Högsta domstolens praxis sedan juni 2011 innebär att det ska ske en mer differentierad och nyanserad straffvärdebedömning vid allvarliga narkotikabrott än vad som tidigare skett.

Det är ännu för tidigt att utvärdera vad Högsta domstolens praxis kommer att innebära för rättstillämpningen. Att det redan skett och fortsatt kommer att ske en förändring av domstolarnas rättstillämpning är dock uppenbart.

Våra direktiv utgår från det rättsläge som gällde före Högsta domstolens nya praxis. Redan av det skälet är det svårt för oss att överväga om det behövs några förändringar. Fortsatta överväganden bör enligt vår mening anstå till dess rättsläget stabiliserats.

Som anförts ovan kan det konstateras att straffnivåerna för de allvarligare narkotikabrotten i vart fall tidigare har utmärkt sig särskilt genom att de generellt har varit betydligt högre än straffnivåerna för andra brott med jämförbara straffskalor. Avgörande för den utvecklingen är enligt vår bedömning – vilket torde vara den bedömning som de flesta gör – att straffvärdet i stor utsträckning har bestämts med utgångspunkt i ett resonemang, där narkotikans art och mängd varit styrande för såväl rubricering som straffmätning. Andra omständigheter som bör ha betydelse vid bedömningen av brottets allvar har ofta hamnat i bakgrunden, bl.a. genom att straffvärdet enligt de tabeller som tillämpats blivit så högt att det inte funnits utrymme för någon nyansering eller differentiering mellan ibland olika medgärningsmän.

Mot bakgrund av vad som sägs i våra direktiv och hur praxis tidigare har gestaltat sig, har vi under utredningsarbetet övervägt att lämna förslag i syfte att åstadkomma en mer nyanserad och differentierad straffvärdebedömning i linje med hur straffvärdet bestäms för andra brottstyper. Vad vi närmare övervägt är att dela upp straffskalan för grovt brott i två nivåer; ett grovt brott och ett synnerligen grovt brott. Avsikten skulle då vara att de allra högsta straffnivåerna (då brottet skulle rubriceras som synnerligen grovt) uttryckligen skulle förbehållas de mest straffvärda brotten. Det skulle – enligt vad vi skisserat – gälla brott som skett inom ramen för en mer omfattande och välplanerad verksamhet och där den tilltalade haft en avgörande roll.

Genom den förskjutning av praxis som HD:s domar ger uttryck för synes till stor del de syften som vi haft med vårt skisserade förslag redan ha tillgodosetts.

Den utveckling som anvisas genom HD:s avgöranden måste därtill anses vara i linje med de avsikter lagstiftaren uttryckt i tidigare förarbeten då kvalifikationsgrunderna för grovt brott och straffskalan har ändrats.²³

Till detta kommer att praxis alltjämt är under utveckling. Vi har därför inte funnit det meningsfullt att nu lägga fram några förslag i enlighet med vad som sägs i våra – nu delvis överspelade – direktiv. Frågan kan lämpligen tas under fortsatta överväganden när rättsläget har stabiliserats.

18.6 Våra överväganden när det gäller straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier

Vår bedömning: Straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier är något höga men utmärker sig inte på samma sätt som straffnivåerna för de allvarliga narkotikabrotten i vart fall tidigare har gjort.

De straffnivåer som framgår av statistiken avser som regel flerfaldig brottslighet, varför det kan synas befogat att de är högre än vid enkel brottslighet. Det finns ändå anledning att ifrågasätta om straffvärdebedömningen i allmänhet sker på ett tillräckligt differentierat sätt och om bl.a. s.k. sanktionskumulation beaktas i tillräcklig mån. Dessa förhållanden synes emellertid inte ha påverkat straffnivåerna på ett avgörande sätt. Några andra lagstiftningsåtgärder än de som föreslås i samband med vår behandling av de s.k. billighetsskålen (kapitel 17) synes inte motiverade.

Som redovisats ovan kan straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier sägas vara något högre än straffnivåerna för andra jämförbara brott. Med hänsyn till den relativa proportionaliteten kan det synas anmärkningsvärt att straffnivån överensstämmer med vad som gäller för t.ex. våldtäkt och grov misshandel. I allmänhet torde de senare nämnda brotten betraktas som allvarigare än skattebrott eller bedrägeribrott som saknar integritetskränkande

²³ Se t.ex. prop. 1968:7 s. 112 f., prop. 1972:67 s. 28 och prop. 1980/81:76 s. 211.

moment (av fysiskt slag). Våldtäkt och grov misshandel styrs också av straffskalor som har ett högre straffminimum än straffskalorna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri.

18.6.1 Närmare om straffnivåerna

Ovan har vi jämfört grova skattebrott och grova bedrägerier med vissa allvarigare våldsbrott. Eftersom det finns en viss eftersläpning i statistiken har vår översyn begränsat sig till perioden före de lagändringar som har skett år 2010 i syfte att höja straffnivån för sådana brottstyper.²⁴ Om den lagstiftningen får avsedd effekt kan alltså straffnivåerna för såväl misshandel som våldtäkt komma att öka utan att samma utveckling äger rum för grova skattebrott och grova bedrägerier.

Straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier utmärker sig inte på samma sätt som straffnivåerna för de allvarliga narkotikabrotten och det rör sig inte heller om ett stort antal domar med särskilt höga nivåer. I mål om grovt bedrägeri har straffnivån under åren 2007–2009 endast i ett fall överstigit fem år. Av den totala andelen utdömda fängelsestraff för samma brottskategori avsåg under år 2009 endast tre procent fängelse mellan fyra och fem år. Under åren 2008 och 2007 var andelen något lägre. När det gäller utdömda fängelsestraff i nivån mellan tre och fyra år var andelarna ungefär desamma (d.v.s. cirka tre procent under samtliga år). När det gäller straffnivån för grova skattebrott har sammanlagt tre domar meddelats under åren 2007–2009 avseende ett längre fängelsestraff än fem år. Under år 2009 avsåg knappt en procent av fallen en straffnivå på mellan fyra och fem år. I cirka tre procent av fallen var straffnivån mellan tre och fyra år.

²⁴ Prop. 2009/10:147.

18.6.2 Vår praxisgenomgång

För att närmare analysera förhållandena har vi bl.a. genomfört en praxisgenomgång avseende samtliga under år 2009 meddelade domar i mål om grovt skattebrott och grovt bedrägeri där påföljden har bestämts till fängelse i mer än två år. Praxisgenomgången visar bl.a. att det i princip i samtliga fall av relativt långa fängelsestraff har varit fråga om flerfaldig brottslighet. Det utdömda straffet har alltså inte avsett *ett* grovt skattebrott eller *ett* grovt bedrägeri utan flera sådana brott eller även annan brottslighet.

Genomgången visar också att de domar där långa fängelsestraff dömts ut har avsett brottslighet som det finns anledning att se särskilt allvarligt på. När det gäller mål om grovt bedrägeri har det i dessa fall varit fråga om förfaranden som innefattat tydliga kränkingsmoment och som drabbat brottsoffren hårt både ekonomiskt och psykiskt.²⁵ I skattemålen har långa fängelsestraff dömts ut när det varit fråga om omfattande brottslig verksamhet, ofta innefattande systematiskt utnyttjande av skattessystemet, och där gärningsmannen gjort stora ekonomiska vinster på statens bekostnad.

Nu nämnda förhållanden talar för att straffnivåerna inte är anmärkningsvärt höga, utan att de kan förklaras och berättigas av olika faktorer. Å andra sidan har det också blivit tydligt vid vår praxisgenomgång att det finns vissa allmänna problem förknippade med påföljdsbestämningen som skulle kunna innebära omotiverade straffskärpningar. Framförallt när det gäller skattebrotten är det tydligt att straffmätningen och rubriceringen sker med utgångspunkt i det sammantagna värde som undandragets det allmänna i skatt och att bedömningen sker förhållandevis schablonartat.

Det kan också anmärkas att frågan om s.k. sanktionskumulation sällan behandlas i domskälen. Med sanktionskumulation avses att brottet, vid sidan av påföljden, även utlöser en eller flera andra rättsliga reaktioner/verkningar av negativ betydelse för gärningsmannen. I ett sådant fall ska domstolen som utgångspunkt beakta även den andra sanktionen och tillse att den samlade rättsliga reaktionen framstår som rimlig och proportionerlig (se ytterligare om detta i avsnitt 17.3.3). Till exempel är det vanligt att det förfarande som utgör ett skattebrott även innebär att den enskilde

²⁵ Till exempel systematiska och förslagna kontokortsstölder från ett stort antal äldre och/eller handikappade personer vars konton därefter har tömts och belastats, eller bedrägerier som inneburit att enskilda personer lånat ut/investerat stora summor i luftslott med bl.a. personliga konkurser som följd.

påförs s.k. skattetillägg, d.v.s. en värderelaterad sanktionsavgift.²⁶ Om prövningen i domstol sker efter att skattetillägg har påförts ankommer det på domstolen att inom ramen för straffmätningen, i enlighet med 29 kap. 5 § BrB, beakta skattetillägget så att den sammanlagda påföljdsbördan inte blir orimligt tung.²⁷

Av de domar i mål om grovt skattebrott som omfattats av vår undersökning har frågan om skattetillägg berörts endast i något enstaka fall. Om skattetillägg har påförts den enskilde i de andra fallen utan att domstolen har uppmärksammat det eller tillmätt förhållandet någon betydelse, kan det innebära att straffen har blivit något högre än om domstolen rätteligen tilläpplade 29 kap. 5 § BrB.

Vidare är det tydligt att frågor om s.k. brottslighetskonkurrens inte behandlas på ett enhetligt och konsekvent sätt av domstolarna. I domskälen redovisas sällan en bedömning av om ett visst förfarande har ansetts utgöra ett eller flera brott. I de fall domstolen funnit att det varit fråga om flera brott har den inte sällan ändå utgått från det sammantagna värdet eller beloppet vid bedömningen av rubriceringen och vid straffmätningen.

När det gäller mål om grovt bedrägeri rör det sig ofta om s.k. seriebrottslighet, d.v.s. om brott som begås seriellt eller upprepat i ett visst sammanhang. Vanligen anses ett bedrägeribrott föreligga i förhållande till varje målsägande som gärningen har riktat sig mot. Det förhållandet att ett bedrägeri riktat sig mot flera behöver inte innebära att det bedöms som grovt. Omständigheten kan i stället beaktas tillräckligt genom att bedrägeri mot flera, även om det begås genom en handling, bedöms som flera brott för vilka gärningsmannen faller till ansvar och erhåller straff (enligt principerna för flerfaldig brottslighet, se kapitel 19). Det förekommer dock att ett flertal likartade brottsliga gärningar i en serie förs samman till ett och utifrån en sammantagen bedömning rubriceras som grovt brott. Ett sådant förfaringssätt kan leda till en uppgradering av den samlade brottsligheten och till högre straffnivåer.²⁸

²⁶ Nelson, *Kriminalpolitik och ingripande vid brott*, 4 uppl., 1990, s. 116 ff.

²⁷ Prop. 2002/03:106 sid. 244.

²⁸ Se Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 512 ff.

18.6.3 Våra slutsatser

De omständigheter som ovan har pekats på – och som antyder att påföljdsbestämningen i mål om grovt skattebrott och grovt bedrägeri är förenad med vissa brister – kan ha haft viss betydelse för straffnivåerna i höjande riktning. Det är emellertid svårt att dra några säkra slutsatser när det gäller i vilken utsträckning förhållandena har påverkat straffnivåerna. Vi har redan påtalat att det rör sig om ett begränsat antal domar och om straffnivåer som inte utmärker sig anmärkningsvärt. Även om straffvärdebedömningen i vissa fall synes ske förhållandevis ensidigt är det inte fråga om en sådan schablonartad bedömning som i vart fall tidigare varit vanlig vid allvarliga narkotikabrott. Straffmätningen kan för övrigt aldrig ske med en fullständig exakthet, särskilt inte när det är fråga om förhållandevis höga straffnivåer (fleråriga fängelsestraff).

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det underlag som vi har lagt till grund för vår analys inte ger tillräckligt stöd för slutsatsen att de problem som påtalats ovan har påverkat straffnivåerna på ett avgörande eller mer märkbart sätt. Med hänsyn härtill – och till avgränsningen av vårt uppdrag – har vi inte funnit skäl att föreslå några ändringar av de aktuella straffbestämmelserna.

Våra förslag i avsnitt 17.5.3 innebär bl.a. att det förtydligas i 29 kap. 5 § BrB att domstolen vid straffmätningen i lindrande riktning ska beakta s.k. sanktionskumulation och att den totala rättsliga reaktionen på ett brott ska framstå som rimlig och proportionerlig. Förändringen torde kunna ha betydelse i nu aktuella mål och bl.a. innebära att skattetillägg och andra rättsliga konsekvenser av brott uppmärksammas och beaktas vid påföljdsbestämningen i ökad utsträckning. Enligt vår bedömning är inga andra lagstiftningsåtgärder motiverade.

19 Flerfaldig brottslighet

19.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi analysera straffvärdebestämningen vid flerfaldig brottslighet och bedöma behovet av förändringar i syfte att ge sådan brottslighet ett större genomslag vid påföljdsbestämningen eller motverka brottsligheten mer effektivt. I följande avsnitt redovisas våra överväganden i denna del.

19.2 Begreppet flerfaldig brottslighet

Med flerfaldig brottslighet avses att en person ska dömas till ansvar för fler än ett brott. Enligt gällande rätt ska domstolen då som huvudregel bestämma en gemensam påföljd för brotten med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde.

Ett eller flera brott?

Frågan om vad som utgör ett eller flera brott (s.k. brottslighetskonkurrens) har nära samband med frågan om flerfaldig brottslighet och ska avgöras av domstolen innan påföljdsbestämningen¹ sker. Om domstolen kommer fram till att den tilltalade har gjort sig skyldig till fler än ett brott ska bestämmelserna om flerfaldig brottslighet tillämpas.

Det är inte alltid givet vad som utgör ett eller flera brott. Till exempel kan viss brottslighet som omfattar flera gärningar² eller

¹ I begreppet ingår flera moment; en bedömning av straffvärde (brottet eller brottens svårhet), straffmätning (vilken straffnivå - uttryckt i fängelsestid - som brottet även med hänsyn till andra omständigheter än straffvärdet motsvarar på den aktuella straffskalan) och påföljdsval (om fängelse eller någon annan straffrättslig påföljd ska dömas ut).

² Till exempel kan ett händelseförlopp som består i att någon har utdelat flera sparkar och slag mot en person vara att bedöma som ett misshandelsbrott.

uppfyller rekvisiten i flera straffbestämmelser³ ända vara att bedöma som *ett* brott och inte som flerfaldig brottslighet. Inte heller avgörs frågan alltid på ett enhetligt och konsekvent sätt i praxis.

Antalsräkningen av brott kan ha stor betydelse för påföljdsbestämningen, t.ex. därför att en mildare eller strängare straffskala blir tillämplig. I andra fall kan det sakna betydelse hur många brott som domstolen anser att gärningsmannen har gjort sig skyldig till eftersom straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet ska avse den samlade brottsligheten. Det händelseförlopp som domstolen har att ta ställning till är detsamma oavsett om det rättsligt sett bedöms som ett eller flera brott. För bedömningen av hur klandervärdt ett visst förfarande är kan det vara irrelevant om det rör sig om ett eller flera brott.

Återfall

Om någon begår och döms för ett brott och därefter gör sig skyldig till ny brottslighet är det som utgångspunkt fråga om s.k. återfall i brott och inte flerfaldig brottslighet. Huvudregeln är då att det förhållandet att det nya brottet utgör återfall innebär en försvårande omständighet vid påföljdsbestämningen och att återfallet leder till att den dömde får ett strängare straff än en förstagångsbrottsling.

Skillnaden mellan flerfaldig brottslighet och återfall kan något förenklat sägas bestå i att det vid återfall har meddelats en dom mellan brotten medan så inte är fallet vid flerfaldig brottslighet. Vi har tidigare behandlat frågan om återfall i bl.a. avsnitten 7.7 och däri bl.a. konstaterat att det finns olika förklaringsmodeller till varför påföljden bör skärpas för ett brott på grund av den tilltalades tidigare brottslighet. Av redogörelsen i nämnda avsnitt framgår också att vi ansluter oss till ett synsätt som innebär att återfalls-skärpning vid påföljdsvalet kan inordnas i en privilegieringsmodell som bygger på en toleransteori. Det innebär att det bör finnas en viss förståelse från samhällets sida den första gången någon begår ett brott (det är mänskligt att fela) och att det finns skäl att anta att den person som har begått ett brott kan ta till sig det klander som

³ Till exempel döms den som genom samma handling gör sig skyldig till både våldtäkt och misshandel endast för våldtäkt.

domen uttrycker. Vid återfall i brott avtar toleransen successivt och en mer ingripande påföljd väljs.

19.3 Påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet enligt gällande rätt

I Sverige tillämpas vid flerfaldig brottslighet principen om gemensamt straff. Motsvarande ordning gäller i de flesta andra europeiska länder.⁴ Principen, som bl.a. kommer till uttryck i 30 kap. 3 § BrB, innebär att det inte sker någon separat straffmätning för varje enskilt brott utan att domstolen kan göra en gemensam straffmätning för den samlade brottsligheten och därefter bestämma en gemensam påföljd. Domstolen behöver alltså inte bedöma varje brott för sig utan ska när straffet bestäms se till brottsligheten som helhet.

I 29 kap. 1 § BrB anges den grundläggande regeln att straff ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Med straffvärde avses brottets eller brottslighetens svårhet, eller med andra ord hur allvarligt det finns anledning att se på det som gärningsmannen har gjort sig skyldig till. Av bestämmelsen framgår också vad domstolen ska lägga till grund för sin bedömning av straffvärdet vid såväl enkel som flerfaldig brottslighet, nämligen vilken skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft. En begränsning utgörs av det faktum att straffet ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan, vilken vanligen framgår av den aktuella straffbestämmelsen.

Vid flerfaldig brottslighet gäller enligt 26 kap. 2 § BrB en gemensam straffskala för den samlade brottsligheten. Utgångspunkten för den gemensamma straffskalan är det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten. Med ett visst tillägg utgör det straffskalans maximum. Tillägget är som minst ett år och som mest fyra år beroende på hur allvarlig brottsligheten är. Är det även fråga om återfall kan straffskalan skärpas ytterligare enligt 26 kap. 3 § BrB. Om påföljden bestäms till fängelse på viss tid får straffet aldrig överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år. Den gemensamma straffskalans straffminimum utgörs av det svåraste av de lägsta straffen.

⁴ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 3:e uppl., 2010, s. 119.

Bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB, och det däri angivna sättet för hur den gemensamma straffskalan ska konstrueras, ger uttryck för den s.k. asperationsprincipen. Principen kan sägas utgöra en kombination eller mellanvariant av två andra principer; kumulations- och absorptionsprincipen. Enligt kumulationsprincipen sammanläggs straffskalorna för varje brott med varandra och enligt absorptionsprincipen är den gemensamma straffskalan detsamma som straffskalan för det svåraste brottet. Tillämpningen av asperationsprincipen innebär alltså en strängare reglering än om den gemensamma straffskalan hade bestämts enligt absorptionsprincipen men en mildare reglering än om kumulationsprincipen hade varit styrande.

Översatt till konkreta exempel innebär regleringen i 26 kap. 2 § BrB bl.a. att straffskalan för flerfaldig stöldbrottslighet är fängelse i högst tre år och att straffskalan vid flera fall av dråp är fängelse i högst 14 år.⁵ Om en person samtidigt ska dömas till ansvar för ett fall av stöld och ett fall av dråp är den gemensamma straffskalan fängelse i lägst sex och högst 14 år.

19.4 Något om bakgrunden till vårt nuvarande system⁶

I början på 1900-talet tillämpades en blandad form av principerna om kollektivt straff och gemensamt straff i Sverige. Principen om kollektivt straff innebär att påföljdsbestämningen sker i en trestegsprocess. Domstolen tar först ställning till påföljdsfrågan för respektive brott och gör därefter en sammanvägning av straffen för de skilda brotten. Avslutningsvis, och som ett tredje steg, gör domstolen en bedömning av slutresultatet och modifierar det om det framstår som olämpligt. Vad som avses med principen om gemensamt straff har redogjorts för i föregående avsnitt.

Enligt det tidigare svenska systemet tillämpade domstolen i vissa fall principen om kollektivt straff och i andra fall principen om gemensamt straff. Vilken princip som styrde påföljdsbestämningen avgjordes genom att domstolen tog ställning till om det var fråga om s.k. real- eller idealkonkurrens. *Realkonkurrens* förelåg om domstolen konstaterade att flera brott var för handen

⁵ Jfr vad som gäller vid enkel brottslighet. Straffskalan för stöld är enligt 8 kap. 1 § BrB fängelse i högst två år och straffskalan för dråp är enligt 3 kap. 1 § BrB fängelse i lägst sex och högst tio år.

⁶ Innehållet i avsnittet bygger på Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 130 ff. och Jareborg, Straffmätning vid flerfaldig brottslighet, SvJT 1999 s. 264 ff.

och att de var begångna genom flera handlingar. I ett sådant fall skulle domstolen bestämma särskilda straff för varje brott och där- efter addera dem med varandra (d.v.s. en tillämpning av kollektivt straff). Straffkumulationen begränsades dock av en särskild bestämmelse som föreskrev att det sammanlagda straffet inte fick överskrida det högsta av de konkret utmätta straffen med mer än två år.

Om det i stället rörde sig om flera brott som var begångna genom en och samma handling förelåg s.k. *idealkonkurrens*. Domstolen var då inte skyldig att utdöma särskilda straff för respektive brott utan kunde i stället döma ut en gemensam påföljd för brottsligheten. Enligt då gällande bestämmelser skulle en absorptionsprincip tillämpas vid fastställande av straffskalan för den samlade brotts- ligheten, vilken innebar att straffet inte fick överskrida straffmaximum för det svåraste brottet. De brott som inte styrde straffbestämningen skulle beaktas som försvårande omständigheter.

Vid sidan av ideellt och reellt konkurrerande brott fanns ytter- ligare en konkurrensform; s.k. *fortsatt brott*. Fortsatt brott utgjorde ett specialfall av reellt konkurrerande brott och avsåg situationen att det förelåg ett nära samband mellan brotten/gärningarna. Om så var fallet skulle domstolen inte döma ut särskilda straff för brotten utan istället tillämpa bestämmelserna för idealkonkurrens och döma ut ett gemensamt straff. Sambandet mellan brotten kunde bestå i ett gemensamt syfte, angrepp mot samma objekt eller enhet i tid och rum.

Uppdelningen i real- och ideal konkurrens var emellertid inte problemfri och systemet utsattes för kritik. Ett grundläggande problem bestod i svårigheten att fastställa vad som utgjorde en handling och därmed en gärning. Osäkerheten om det gjorde rätts- tillämpningen oförutsebar och innebar att likabehandlingsprincipen äventyrades. Vidare var det från straffvärdesynpunkt svårt att motivera varför resultatet (straffet) skulle variera beroende på om en viss gärning var begången genom en eller flera handlingar. Hur straffvärt ett brott är, och således vilket straff som ska följa på det, avgörs rimligen av andra omständigheter än av antalet handlingar som konstituerat brottet. Systemet innebar också svårigheter när det gällde bedömningen av i vilka fall det skulle anses föreligga ett relevant samband som motiverade att domstolen – trots att det var fråga om olika gärningar – tillämpade en absorptionsprincip.

Sammantaget ledde kritiken fram till att man i Sverige övergav distinktionen mellan ideellt och reellt konkurrerande brott. Genom

en reform år 1938 infördes principen om gemensamt straff såsom en allmän bestraffningsprincip för alla former av flerfaldig brottslighet.

19.5 Straffnivåutredningen

Efter reformen år 1938 och införandet av principen om gemensamt straff har bestämmelserna om flerfaldig brottslighet i princip varit oförändrade. Frågan om påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet har fortsatt varit omdiskuterad och även nuvarande system har kritiserats. Bland annat har hävdats att det medför alltför stora straffreduktioner/mängdrabatter (se nedan avsnitt 19.6.3).

Med anledning av kritiken har Straffnivåutredningen nyligen övervägt möjliga förändringar. Straffnivåutredningen lämnade sitt slutbetänkande, *Straff i proportion till brottet allvar* (SOU 2008:85), år 2008. I slutbetänkandet redovisade utredningen bedömningen att det saknades förutsättningar att i då aktuellt sammanhang lägga fram förslag till ändrad lagstiftning på området. Bedömningen grundade sig bl.a. på ett utlåtande som numera justitierådet Martin Borgeke och numera professorn Magnus Ulväng hade lämnat till utredningen. I utlåtandet angav författarna bl.a. att någon form av reduktion av straffvärdet för tillkommande brottslighet är nödvändig för att principerna om proportionalitet och ekvivalens ska kunna upprätthållas i straffsystemet, att det fanns goda skäl för den straffmättningspraxis som normalt tillämpas vid flerfaldig brottslighet och att det skulle vara förenat med stora risker att vidta förändringar i den ordning som gäller.

Straffnivåutredningen anslöt sig i huvudsak till de argument som framfördes i utlåtandet. Utredningen angav emellertid att det inte går att bortse ifrån att den reduktion som görs vid flerfaldig brottslighet ibland kan vara generös till den tilltalades fördel samt att det får betraktas som ett problem att den som gör sig skyldig till ett stort antal brott innan lagföring sker till sist blir i det närmaste straffimmun och alltså kan begå ytterligare brott utan att det får någon betydelse för det sammantagna straff som till sist döms ut. Enligt utredningen fanns det därför skäl att överväga en reglering av storleken på reduktionen. Med hänsyn till att en lagreglering skulle behöva vara relativt detaljerad och kräva omfattande överväganden samtidigt som den skulle öka komplexiteten i systemet och göra det mindre flexibelt fann utredningen att övervägande skäl talade

för att den fortsatta utvecklingen på områden ändå borde ske inom praxis.

Enligt Straffnivåutredningen medför varje system som innebär att det för flerfaldig brottslighet döms ut ett straff som är lägre än summan av straffvärdet för vart och ett av brotten med nödvändighet att det sist tillkomna brottet får relativt liten inverkan på den samlade reaktionen, förutsatt att det inte har högre straffvärde än de tidigare brotten. Utredningens uppfattning var emellertid att det knappast var möjligt att undvika en sådan effekt av systemet utan att andra stora nackdelar uppstår. Utredningen ansåg därför att problemet i stället borde mötas med att så långt det är möjligt åstadkomma snabb lagföring och straffverkställighet och, när förutsättningarna för det är uppfyllda, använda häktning för att avbryta en pågående brottslig verksamhet.

Även om Straffnivåutredningens överväganden resulterade i bedömningen att det inte fanns förutsättningar att förändra den gällande ordningen har vissa av utredningens förslag betydelse för straffmätningen vid flerfaldig brottslighet. Bland annat ledde förslagen till en förändring av 29 kap. 2 § 6 BrB och att det numera kan utgöra en försvårande omständighet att ett brott har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats systematiskt. Med andra ord kan det i ett sådant fall finnas anledning att se särskilt allvarligt på varje brott och därmed även på brottskombinationen, vilket torde avspeglats i straffvärdet för den samlade brottsligheten.⁷

19.6 Våra överväganden

19.6.1 Avgränsning av uppdraget

Enligt direktiven är vår uppgift att analysera frågan om straffvärdebestämning vid flerfaldig brottslighet och vid behov lämna förslag som ger sådan brottslighet större genomslag vid påföljdsbestämningen. Vad som åsyftas torde med andra ord vara en reglering som på ett tydligare och mer märkbart sätt ger uttryck för att antalet brott påverkar det straff som döms ut.

Vi har ovan konstaterat att den rättsliga bedömningen av vad som utgör ett eller flera brott är central för ämnet samt att frågor om s.k. brottslighetskonkurrens kan vara komplicerade. Det

⁷ Jfr SOU 2008:85 s. 319.

omfattas emellertid inte av vårt uppdrag att närmare analysera och överväga enligt vilka grunder antalsräkningen av brott bör ske.

Frågan om flerfaldig brottslighet aktualiserar även frågor om tillämpliga straffskalor och gällande straffnivåer. Det kan därför finnas skäl att påpeka att vårt uppdrag inte omfattar en allmän straffskale-översyn. Det är inte heller vår uppgift att ta ställning till vilka straffnivåer som kan anses rimliga och adekvata för olika brott, utöver vad som behandlas i kapitel 18 om straffnivåerna i vissa särskilda fall.

Enligt direktiven kan eventuella förslag alternativt syfta till att motverka flerfaldig brottslighet på ett mer effektivt sätt. En i sammanhanget viktig avgränsning är att det i huvudsak faller utanför utredningens uppdrag att behandla processrättsliga frågor.⁸

19.6.2 Några viktiga utgångspunkter

Vår bedömning: För att principerna om proportionalitet och ekvivalens – d.v.s. att lika svåra brott ska få lika stränga straff och att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott – ska kunna upprätthållas i straffsystemet är det viktigt att olika brott och brottskombinationer kan rangordnas och värderas. Straffet bör bl.a. avspegla hur allvarlig viss brottslighet är i förhållande till annan brottslighet. För att det ska vara möjligt att uttrycka skillnader i svårhetshänseende mellan olika brott bör de strängaste straffen förbehållas de allvarligaste brotten. Av störst relevans för bedömningen är härvid kvalitativa skillnader mellan brotten. Det innebär bl.a. att en serie brott av måttlig svårighetsgrad, t.ex. ett stort antal stölder, inte bör leda till ett lika strängt straff som ett enda mycket allvarligt brott, t.ex. ett dråp.

Det svenska straffsystemet vilar på vissa grundläggande principer däribland principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna ger uttryck för tillsynes självklara utgångspunkter, nämligen att lika svåra brott ska ge lika stränga straff och att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott. En konsekvens av deras tillämpning är att det finns behov av att kunna rangordna och värdera olika brott och olika brottskombinationer i förhållande till varandra.

⁸ Jfr uppdraget för Straffprocessutredningen (Ju 2010:10), dir. 2010:78.

Straffet utgör ett mått på hur klandervärt eller förkastligt ett brott är, i sig och i förhållande till andra brott.

Som framgått gäller att ramen för vilka straff som kan komma i fråga för brott, oavsett om det rör sig om enkel eller flerfaldig brottslighet, bestäms av den tillämpliga straffskalan. Straffskalorna varierar beroende på vilka brott de avser. I enlighet med de nämnda principerna är straffskalorna strängare, och medger att svårare straff döms ut, om de ska tillämpas för ett allvarligt brott än om de avser lindrigare brottslighet. Vad som betraktas som mer eller mindre allvarlig brottslighet kan variera över tid och beroende på vilka åsikter man företräder. Man kan också ha olika uppfattningar om vad som utgör en rimlig straffnivå och om utrymmet inom straffskalorna utnyttjas på ett lämpligt sätt.

Vi har redan konstaterat att det inte ingår i vårt uppdrag att göra en allmän straffskaleöversyn eller att bedöma straffnivåerna för olika brott. Vid våra överväganden utgör emellertid principerna om tolerans och humanitet viktiga utgångspunkter. Även dessa principer är av grundläggande betydelse för det nuvarande straffsystemet och framhålls i direktiven.⁹ Principerna innebär bl.a. ett generellt krav på rimlighet och måttlighet vid bestraffning och att man bör visa tolerans för det mänskliga i att begå misstag. Av principerna följer också att man så långt det är möjligt bör undvika de strängaste påföljderna som innebär ett frihetsberövande och, om dessa inte kan undvikas, inskränka tiden för frihetsberövandet så mycket som möjligt.¹⁰

Det finns även andra skäl till måttfullhet vid straffvärdebedömningen. Inom en och samma brottstyp kan rymmas ett stort antal olika handlingar. Till exempel kan en misshandel ske på många olika sätt. Det kan röra sig om alltifrån ett lindrigt slag till livshotande våld. En stöld kan bestå i att någon stjälar ett föremål av ringa värde eller ovärderlig egendom. Ett narkotikabrott kan avse att en person innehar narkotika för egen räkning eller planerar och organiserar införsel och försäljning av ett stort parti narkotika.

Exemplen illustrerar att det under en straffbestämmelse kan insorteras en stor mängd olika förfaranden av mer eller mindre allvarligt slag. För varje brott ska det vara möjligt att inom ramen för den tillämpliga straffskalan döma ut ett proportionerligt och

⁹ Se direktiven s. 7 där det bl.a. anges att myndigheternas ingripanden inte får framstå som grymma eller nedbrytande och att systemet måste präglas av humanitet och respekt för individen (bilaga 1).

¹⁰ Jfr prop. 1987/88:120 s. 78 f.

adekvat straff, d.v.s. ett straff som utifrån de bedömningsgrunder som anges i 29 kap. 1 § BrB på ett rimligt och rättvist sätt speglar hur allvarligt brottet är. Eftersom straffskalans maximum utgör en borte gräns för vilken straffnivå som kan komma ifråga är utrymmet att straffmäta olika brott begränsat. För att det ska vara möjligt att upprätthålla en rangordning mellan brott av olika svårhetsgrad och uttrycka skillnaden genom en variation av straffnivån måste det strängaste straffet förbehållas det allvarligaste brottet.

Straffskalans maximum är således avsett att tillämpas när ett brott i princip motsvarar det värsta tänkbara brott som kan falla under den aktuella straffbestämmelsen. På samma sätt bör de lägsta straffnivåerna tillämpas när det är fråga om brott som nätt och jämnt uppfyller rekvisiten i straffbestämmelsen.¹¹ Straffskalans maximum och minimum representerar på så sätt två ytterlighetsfall som det aktuella brottet relateras till vid straffvärdebedömningen. Det straff som döms ut för brottet förmedlar därför en upplysning om hur brottet förhåller sig till annan brottslighet av samma slag.

Även olika brottstyper kan på samma sätt jämföras med varandra och rangordnas i svårhetsgrad. Det är t.ex. självklart att vi ser mer allvarligt på att någon begår ett dråp än en stöld. Som redan har nämnts ska straffskalorna spegla hur olika typer av brott förhåller sig till varandra och hur allvarligt samhället ser på dem. Straffskalan för dråp är därför strängare än straffskalan för stöld.

Relationen mellan brottstyper är av särskild relevans för frågan om flerfaldig brottslighet eftersom rangordningen inte förändras av att ett brott ökar i antal i en brottskombination. Till exempel kan en gärningsman göra sig skyldig till ett stort antal stölder utan att det anses som mer klandervärt än om han eller hon vid ett tillfälle hade dödat en annan människa. Som en konsekvens bör den som begår ett dråp bestraffas strängare än den som gör sig skyldig till flerfaldig stöldbrottslighet.

Av avgörande betydelse för straffmätningen är i första hand kvalitet och inte kvantitet. Som tidigare redogjorts för är en grundtanke att varje steg inom en straffskala ska motsvara en skillnad i kvalitet, d.v.s. det ska finnas en omständighet som motiverar en straffskärpning i förhållande till om brottet inte hade omfattat samma omständighet. En skillnad i kvantitet, t.ex. att en stöld har avsett ett högre belopp eller ett narkotikabrott en större mängd narkotika, innebär inte alltid att det även föreligger en sådan kvalitativ skillnad.

¹¹ Jfr Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 132.

Om exempelvis gärningsmannen bröt sig in i en privatbostad och orsakade oreda ska det tillmätas större betydelse än om han eller hon utöver TV:n och stereon även stal videon. Är det fråga om stora skillnader i kvantitet ska det dock – enligt vad som gäller generellt för alla brottstyper – få genomslag vid den samlade bedömningen av straffvärdet.

En annan utgångspunkt för våra överväganden är principen om gemensamt straff. Som framgått innebär den att det vid flerfaldig brottslighet är straffvärdet för den samlade brottsligheten som ska fastställas och att en gemensam straffskala gäller för brottsligheten. Förutom att principen anges i direktiven som styrande för vårt arbete har den enligt vår mening flera goda skäl för sig. Bland annat talar svårigheterna som är förknippade med frågan om brottslighetskonkurrens för att fokus bör riktas mot brottsligheten som sådan i stället för de enskilda brotten (se ovan avsnitt 19.2).

19.6.3 "Mängdrabatt" vid flerfaldig brottslighet?

Vår bedömning: En konsekvens av principen om gemensamt straff och asperationsprincipen är att straffet vid flerfaldig brottslighet inte motsvarar summan av de straff som skulle ha dömts ut om varje brott hade begåtts av olika gärningsmän. Det är trots det inte rättvisande eller korrekt att hävda att vårt nuvarande system innefattar mängdrabatt vid flerfaldig brottslighet. När det samlade straffvärdet bestäms ska alla brott beaktas och det gemensamma straffet avser brottsligheten i dess helhet. Nuvarande reglering innebär alltså inte att viss brottslighet kan lämnas obeaktad eller ostraffad. Eftersom påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet inte innefattar en straffmätning av enskilda brott är det missvisande att – vid bedömningen av straffnivån vid flerfaldig brottslighet – utgå från jämförelser som grundar sig på en bedömning av straffvärdet för enskilda brott.

I Sverige, och i de flesta andra länder, medför flerfaldig brottslighet att det utdömda straffet blir mildare än summan av de straff som skulle ha dömts ut om brotten i fråga hade begåtts av olika personer. Det följer av asperationsprincipens tillämpning (se ovan avsnitt 19.3). I skilda sammanhang har det förhållandet kommit att benämnas

”mängdrabatt” eller liknande uttryck. Förhållandet har – inte minst på grund av sin benämning – väckt uppmärksamhet och bl.a. föranlett uppfattningen att en gärningsman kommer billigare undan än vad han eller hon egentligen borde ha gjort.

Straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet i praxis och doktrin

Under avsnitt 19.3 har vi kortfattat redogjort för den rättsliga regleringen när det gäller påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet. Som framgår av redogörelsen saknas utförliga regler som anger enligt vilka grunder ett samlat straffvärde ska bedömas. Det har i stället blivit en fråga för rättstillämpningen.

Högsta domstolen har i några avgöranden anvisat vissa utgångspunkter för bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet (den samlade brottsligheten). I NJA 2006 s. 510, som avsåg upprepade fall av våldtäkt mot barn, utgick Högsta domstolen från en samlad bedömning av brottsligheten, varvid såväl omständigheter hänförliga till de enskilda gärningarna som brottslighetens upprepade karaktär tillmättes betydelse. I NJA 2008 s. 359, den s.k. skärtorsdagsdomen, pekade Högsta domstolen på de svårigheter som är förenade med att slå fast generella riktlinjer för hur straffvärdebedömningen ska ske eftersom det är avhängigt förhållandena i det enskilda målet, däribland det relativa straffvärdet av de olika brotten och den nivå på straffskalan som är aktuell. Som exempel på andra relevanta faktorer angav Högsta domstolen bl.a. vilken eller vilka typer av brott som är aktuella samt vilket tidsmässigt och annat samband som kan finnas mellan brotten.

Trots angivna svårigheter hänvisade Högsta domstolen till vissa allmänna principer som i allmänhet torde iaktas vid bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet. Till exempel utgör det allvarigaste brottet i en brottskombination en naturlig utgångspunkt vid bedömningen. Enligt Högsta domstolen kunde det samlade straffvärdet i allmänhet sägas motsvara straffvärdet för det brottet tillsammans med en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten i ordning efter brottens allvar. Högsta domstolen framhöll även det angelägna i att domstolen gör en avslutande kontroll så att det samlade straffvärdet framstår som proportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell.

I ett senare avgörande, NJA 2009 s. 486, hänvisade Högsta domstolen till sina uttalanden i skärtorsdagsdomen (NJA 2008 s. 359) och angav bl.a. att det med hänsyn till den mängd olika faktorer som kan ha betydelse för straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet inte är möjligt att beräkna det samlade straffvärdet med de olika brottens isolerade straffvärde som enda utgångspunkt. Vidare anförde Högsta domstolen att skälen för att vid straffvärdebedömningen avvika från vad som skulle följa av en ren kumulation (av de enskilda brottens straffvärden) varierar beroende på sambandet mellan brotten och att skälen för avvikelse minskar ju svagare sambandet är.

I NJA 2011 s. 675 framhöll Högsta domstolen återigen betydelsen av sambandet mellan de olika brotten. I det aktuella målet – som avsåg narkotikabrott – ansåg Högsta domstolen att det med hänsyn till att det var fråga om missbruksrelaterade brott med starka tidsmässiga samband fanns anledning att bedöma straffvärdet för den samlade straffvärdet betydligt lägre än vad som skulle följa av en ren kumulation.

Utöver redovisad praxis från Högsta domstolen har straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet behandlats i den juridiska doktrinen. Bland annat förekommer tabeller som anvisar hur det samlade straffvärdet i grova drag kan räknas fram genom att straffvärdet för varje brott som ingår i brottskombinationen fastställs och får genomslag med en viss andel. Det samlade straffvärdet är detsamma som en sammanräkning av andelarna av de enskilda brottens olika straffvärden.¹²

Den nuvarande ordningen innefattar inte ett rabattsystem vid flerfaldig brottslighet

Som angetts ovan har det nuvarande systemet kritiserats för att innefatta alltför generösa ”mängdrabatter” vid flerfaldig brottslighet. De tabeller som förekommer i litteraturen, och som tidigare omnämnts, kan förstärka bilden av att ordningen innefattar ett rabattsystem eftersom de utgår från att det samlade straffvärdet kan räknas fram genom att olika andelar av de enskilda brottens straffvärden läggs samman. I takt med att antalet brott ökar minskar andelstalet enligt tabellerna. Tabellerna kan också ge sken av att det

¹² Se bl.a. Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 145 ff.

efter ett visst antal brott helt saknar betydelse att gärningsmannen även har gjort sig skyldig till annan brottslighet.

Enligt vår mening stämmer tabellerna, och det nu angivna sättet att bedöma det samlade straffvärdet, mindre väl överens med principen om gemensamt straff och nuvarande lagstiftning. En betraktare av tabellerna kan ges intrycket att straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet sker mekaniskt och enligt matematiska principer, vilket varken lagtexten eller förarbetena ger något stöd för. Tabellerna stämmer heller inte med de principer som Högsta domstolen enligt vad som ovan beskrivits har lagt fast.

Straffvärdebedömningen ska vid flerfaldig brottslighet avse den samlade brottsligheten, alltså brottsligheten i dess helhet. De enskilda brotten kan sägas utgöra beståndsdelar som tillsammans skapar helheten och bedömningsgrunden. När straffvärdet för den samlade brottsligheten bestäms har de enskilda brottens svårhet (d.v.s. straffvärde) naturligtvis stor betydelse och det svåraste brottet utgör en naturlig utgångspunkt vid straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet.¹³ Med hänsyn till att den gemensamma straffskalan är begränsad kan övrig brottslighet – beroende på hur allvarligt det svåraste brottet är – få ett större eller mindre genomslag vid straffmätningen (jfr även vad som anges nedan under avsnitt 19.6.4.2)

Som angetts ovan lämnar 29 kap. 1 § BrB vissa anvisningar för hur straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet ska ske. Däri anges också bl.a. att domstolen ska beakta intresset av en enhetlig rättstillämpning. Det senare, eller de svårigheter som är förknippade med uppgiften, bör emellertid inte medföra att bedömningen förenklas till en matematisk räkneoperation eller sker på ett alltför schablonartat sätt. Straffvärdebedömningen bör därför inte hängas upp på en andelsberäkning av straffvärden för enskilda brott.

Enligt vår mening är det missvisande att tala om mängdrabatter vid flerfaldig brottslighet. En rabatt ges i förhållande till någots ”rätta värde”. I detta sammanhang görs jämförelsen med vad som hade blivit resultatet, alltså det utdömda straffet, om kumulationsprincipen hade tillämpats i svensk rätt. Det rätta värdet utgörs då av en sammanläggning av de straff som hade dömts ut för brotten om de hade begåtts av olika gärningsmän.

Även om rättstillämpningen och litteraturen ibland kan ge intryck av annat utgör det ”rätta värdet” enligt vårt nuvarande system straffvärdet för den samlade brottsligheten och inte en

¹³ Se NJA 2008 s. 359.

kumulation av straffvärdena för enskilda brott. I förhållande till det värdet ges inga rabatter. Ordningen innebär inte heller att någon kan begå brott ”gratis” utan alla brott ska vägas in vid bedömningen och straffet avser brottsligheten i dess helhet. Ett straff som avser flera brott bör därför jämföras med de straff som döms ut för andra likvärdiga brottskombinationer. Däremot utgör inte hypotetiska straffvärden för enskilda brott ett relevant jämförelseobjekt vid flerfaldig brottslighet.

I princip synes det endast berättigat att hävda att den nuvarande ordningen innebär en rabattering vid flerfaldig brottslighet om man samtidigt förespråkar en ordning som innebär en tillämpning av kumulationsprincipen i stället för asperationsprincipen. Bara då utgör ett kumulerat straffvärde en rimlig utgångspunkt. Det finns därför skäl att något berör vilka konsekvenser en tillämpning av kumulationsprincipen skulle innebära.

Vad skulle en tillämpning av kumulationsprincipen innebära?

Kumulationsprincipen – som kortfattat har behandlats ovan – innebär att straffmaximum vid flerfaldig brottslighet är detsamma som summan av straffmaxima för alla förövade brott.¹⁴ Om en person har gjort sig skyldig till tre stölder, en misshandel och ett grovt narkotikabrott skulle fängelse i högst 18 år kunna dömas ut. För varje ytterligare stöld eller misshandel utökas straffskalan med två år och för varje ytterligare narkotikabrott med tio år. Vid straffmätningen inom straffskalan innebär kumulationsprincipen att ett straff bestäms för varje enskilt brott och att straffen sedan sammanläggs med varandra.

Det är uppenbart att en tillämpning av kumulationsprincipen snabbt leder till att straffnivåer kan dömas ut som framstår som främmande för den svenska rättsordningen. Ett annat argument mot en tillämpning av kumulationsprincipen hänger samman med det som ovan har beskrivits om att ett trovärdigt och rättvist system förutsätter en rangordning och värdering av olika brott och brotstyper. I exemplet ovan leder principen till att den tillämpliga straffskalan blir strängare än den som till exempel gäller för dråp. Det förhållandet att straffskalorna tillåts växa med antalet brott innebär med andra ord att den som gör sig skyldig till ett stort antal lindriga

¹⁴ Jareborg, Straffmätning vid flerfaldig brottslighet, SvJT 1999 s. 264.

brott kan få ett strängare straff än den som gör sig skyldig till ett mycket allvarligt brott.

Om man inte är beredd att godta de konsekvenser – i form av höga straffnivåer och att straffen inte på ett rättvist sätt speglar hur allvarligt vi ser på olika brott – som kumulationsprincipen innebär måste den modifieras på något sätt. Ett alternativ är att införa en övre gräns för den tillämpliga straffskalan, alltså ett straffmaximum på den gemensamma straffskalan. Kumulationsprincipen skulle då inte tillämpas på straffskalenivå. Om principen ändå tillämpas vid straffmätningen skulle straffnivåerna relativt snabbt ”slå i taket” på straffskalan och det utdömda straffet skulle enbart svara mot en del av den brottslighet som gärningsmannen har gjort sig skyldig till. De brott som inte rymms inom den tillämpliga straffskalan får han eller hon så att säga på köpet eller gratis. Det skulle också innebära att straffnivån i en sådan situation inte kan varieras beroende på antalet brott och brottens svårhetsgrad. Till exempel skulle den som döms för fyra våldtäkter få samma straff som den som har gjort sig skyldig till tio eller hundra fall av samma brott. När straffskalans tak är nådd går det inte längre att uttrycka skillnader med hjälp av straffnivån. Till skillnad mot en gemensam straffmätning enligt en asperationsprincip kan inte all brottslighet ges något slutligt genomslag.

Det kan i sammanhanget även nämnas att de länder som tillämpar någon form av kumulationsprincip i regel tillåter att den dömda avtjänar flera straff samtidigt, för att undvika orimliga konsekvenser. I praktiken avtjänas alltså inte hela det straff som har dömts ut i enlighet med kumulationsprincipen.

Enligt vår mening är en tillämpning av kumulationsprincipen inte i något fall förenlig med de utgångspunkter som har angetts ovan under avsnitt 19.6.2. Våra överväganden grundar sig därför på en fortsatt tillämpning av asperationsprincipen, vilket innebär att straffet vid flerfaldig brottslighet inte motsvarar summan av straffvärdet för varje enskilt brott som ingår i brottsligheten. Det är enligt vår mening inte samma sak som att en gärningsman tilldelas mängdrabatt vid flerfaldig brottslighet.

19.6.4 Olika förändringsalternativ inom ramen för en fortsatt tillämpning av asperationsprincipen och principen om gemensamt straff

Vi har ovan konstaterat att asperationsprincipen och principen om gemensamt straff utgör nödvändiga och välmotiverade inslag i vårt straffsystem. En fortsatt tillämpning av principerna innebär emellertid en begränsning av vilka förändringar som kan komma ifråga. I följande avsnitt redovisas våra överväganden när det gäller olika förändringsalternativ och vilka konsekvenser som de kan förväntas ge upphov till. I avsnitt 19.7 redovisar vi våra slutsatser angående vilka förändringar som bör komma ifråga.

19.6.4.1 Alternativ 1; Höja straffmaximum i den gemensamma straffskalan

Vår bedömning: En förändring av straffmaximum i den gemensamma straffskalan för den samlade brottsligheten skulle medge längre fängelsestraff vid flerfaldig brottslighet. Ett förhöjt straffmaximum skulle också signalera att nuvarande straffmätningspraxis bör skärpas. Det finns dock anledning att ifrågasätta behovet och betydelsen av en sådan lagändring. Straffnivåerna vid flerfaldig brottslighet ligger i allmänhet långt ifrån gällande straffmaximum. Även nuvarande reglering medger således en utveckling av praxis i skärpande riktning. Förändringen skulle vidare kunna leda till väl höga straffnivåer för vissa brott och till resultat som är svärförenliga med humanitetsprincipen och principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Ett naturligt förändringsalternativ för att uppnå den effekt som efterfrågas i direktiven – ett ökat genomslag vid påföljdsbestämningen – är att höja straffmaximum i den gemensamma straffskalan. Om bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB ändras så att det svåraste straffet får överskridas mer än enligt gällande rätt så skulle domstolen kunna döma ut längre fängelsestraff vid flerfaldig brottslighet. En sådan förändring av den gemensamma straffskalan torde, i enlighet med vad som kan antas gälla för motsvarande förändringar av enskilda straffskalor, även sända ut en signal om att straffmätningen bör ändras i skärpande riktning.¹⁵ Ett annat skäl som

¹⁵ Se Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 242 f.

kan anföras för en höjning av straffmaximum i den gemensamma straffskalan är att straffskalorna för vissa enskilda brott har skärpts på senare år, bl.a. genom 2010 års reform som innebar skärpta straff för allvarliga våldsbrott.¹⁶ Med hänsyn till utvecklingen kan det finnas ett behov av att även förändra bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB som avser den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet.

Oavsett vilka förändringar som sker av straffskalans maximum är det fortfarande en given utgångspunkt att ett tidsbestämt fängelsestraff inte ens vid upprepad allvarlig brottslighet ska kunna överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år.¹⁷

Ett skäl mot att förändra straffmaximum i den gemensamma straffskalan är att det kan ifrågasättas om det i praktiken finns behov av en sådan förändring och om en höjning av straffmaximum skulle få någon märkbar effekt på den konkreta straffmätningen. Straffskalorna för enskilda brott är generellt sett så vida att det sällan finns ett praktiskt behov av en straffskala som sträcker sig längre än maximistraffet för de svåraste brotten.¹⁸ De straff som i dag döms ut vid flerfaldig brottslighet ligger i allmänhet långt ifrån nu gällande straffmaximum på den gemensamma straffskalan.¹⁹ Även med den nuvarande regleringen finns det således utrymme att döma ut strängare straff vid flerfaldig brottslighet.

Ett annat skäl som kan anföras mot en höjning av straffmaximum är att förändringen skulle möjliggöra straffnivåer som för vissa brott kan framstå som väl höga och svårörenliga med humanitetsprincipen och med principerna om proportionalitet och ekvivalens. En förändring av 26 kap. 2 § BrB som innebär att det gemensamma straffet får överstiga det svåraste straffet med två, fyra respektive åtta år i stället för med ett, två respektive fyra år skulle t.ex. medföra att maximistraffet för flerfaldig brottslighet i form av stöld av normalgraden blir fängelse fyra år och för rån av normalgraden fängelse tio år.²⁰

En förändring av maximinivåerna torde i praktiken få störst genomslag när det gäller typiska mängdbrott, däribland narkotikabrotten. Det innebär att en utökad straffskala vid flerfaldig brottslighet sannolikt skulle innebära högre straffnivåer för sådan brottslighet, vilket är en utveckling som stämmer mindre väl överens med vad som anges i våra direktiv när det gäller andra delar

¹⁶ Prop. 2009/10:147.

¹⁷ Se prop. 2008/09:118 s. 31.

¹⁸ Se Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 175.

¹⁹ Se SOU 2008:85 bilaga 6, s. 566 ff.

²⁰ Jfr SOU 2008:85 s. 567.

av vårt uppdrag (se kapitel 18 angående straffnivåerna i vissa särskilda fall).

19.6.4.2 Alternativ 2; Höja straffminimum i den gemensamma straffskalan

Vår bedömning: Om straffminimum i den gemensamma straffskalan förändras så att det svåraste av de lägsta straffen måste överskridas innebär det en anvisning om att nuvarande straffmätningsspraxis vid flerfaldig brottslighet bör skärpas. Förändringen medför att varje brott, oavsett svårhet, bör tillmätas större betydelse vid bedömningen av det samlade straffvärdet. Förutom att det i vissa fall skulle komma i konflikt med gällande straffmätningstradition kan det föra med sig omfattande processrättsliga konsekvenser. Bland annat kan det antas begränsa möjligheterna att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Det innebär i sin tur försämrade förutsättningar för en snabb och effektiv brottsutredning och lagföring bl.a. genom att tid och resurser måste läggas på förhållandevis bagatellartad brottslighet i stället för att koncentreras till brott av mer allvarlig natur.

Ett annat förändringsalternativ är att höja straffminimum i den gemensamma straffskalan. Som angetts ovan gäller i dag att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas. Alltså utgör straffminimum i straffskalan för det allvarligaste brottet även straffminimum i den gemensamma straffskalan. En tänkbar förändring är att minimistraftet vid flerfaldig brottslighet anges till en högre nivå än det som hade varit möjligt att döma ut för ett enskilt brott, d.v.s. att det gemensamma straffet (i någon mån) ska överstiga det svåraste av de lägsta straffen som hade kunna följa på brotten i brottskombinationen om det varit fråga om enkel brottslighet.²¹

Den nu beskrivna förändringen torde innebära dels en markering att flerfaldig brottslighet bör bestraffas strängare än enkel brottslighet (av samma slag), dels en signal om att straffmätningen vid flerfaldig brottslighet bör skärpas.

En annan konsekvens av förändringen är att varje brott i brottsligheten kommer att tillmätas ökad betydelse för det samlade straffvärdet. Även om det vid en första anblick kan synas både rim-

²¹ En liknande reglering återfinns i tysk rätt. Förändringen kan t.ex. bestå i att lydelsen i 26 kap. 2 § tredje stycket BrB ändras till "Det svåraste av de lägsta straffen ska överskridas".

ligt och rätt torde det inte alltid vara så. Vid vissa brottskombinationer kan det framstå som orimligt och olämpligt att kräva att straffet ska överstiga det svåraste av de lägsta straffen. Så är fallet om en person samtidigt ska dömas för ett mycket allvarligt brott och ett betydligt lindrigare brott (t.ex. dråp och ett lindrigt förmögenhetsbrott). I en sådan situation kan det synas tveksamt om, och i så fall i vilken mån, minimistraftet i straffskalan för det allvarliga brottet bör överskridas med hänsyn till det lindriga brottet.

Vi har i tidigare avsnitt berört hur straffmätningen i allmänhet sker och att vissa s.k. straffmätningstationer tillämpas (se avsnitt 18.3.4). Straffmätningstationerna kan liknas vid trappsteg på straffskalan. Ju högre upp på straffskalan man befinner sig ju större är avstånden mellan trappstegen. Varje kliv på trappan blir därmed längre och höjningen av straffnivån motsvarar en längre fängelsestid. Det innebär i sin tur att det i allmänhet krävs mer för att komma upp på nästa trappsteg när straffnivån motsvarar den övre delen av straffskalan, oavsett om det rör sig om enkel eller flerfaldig brottslighet. Det finns alltså en befogad tröghet i systemet.

Nuvarande straffmätningstradition innebär att det vid höga straffnivåer sällan blir fråga om att bestämma fängelsestiden till ett visst antal månader. I stället rör det sig om fängelsestraff motsvarande ett visst antal år. Om ett mycket allvarligt brott, som ensamt hade förtjänat ett straffvärde motsvarande sex år, förekommer i en brottskombination tillsammans med ett betydligt lindrigare brott, som ensamt hade motsvarat ett straffvärde om ett par månader, torde det innebära att det samlade straffvärdet bedöms till fängelse i sex år och inte till fängelse i sex år och två månader. Det har sin grund i att det inte är fråga om en exakt vetenskap utan om en bedömning som med nödvändighet måste ske med vissa marginaler. Straffet bör därför inte ge intryck av en förment exakthet vid straffmätningen. I en situation som den beskrivna kan det därför framstå som orimligt att kräva att domstolen ska bestämma det gemensamma straffet till en nivå som överstiger miniminivån i straffskalan för det allvarligaste brottet (om miniminivån är sex år).

Från ett kritiskt perspektiv kan hävdas att gärningsmannen i ett sådant fall undgår straff för det lindriga brottet. Så är det emellertid inte. Även i en sådan situation har straffets bestämts genom en bedömning av den samlade brottsligheten. I den aktuella situationen innebär förhållandena mellan brotten att det allvarliga brottet i högre grad blir styrande för straffet än det lindriga brottet. Det är enligt vår

mening rimligt. Förhållandet är jämförbart med vad som gäller även vid enkel brottslighet. Till exempel torde det vid straffmätningen av en allvarlig misshandel, som bl.a. innefattat knivhugg och slag med tillhygge, sällan ha någon avgörande betydelse för straffnivån och det utdömda straffet att gärningsmannen även har tilldelat offret ett lindrigt slag. På samma sätt gäller att den som stjal 500 000 kronor får ett likvärdigt straff som den som stjal 600 000 kronor. Som ovan har angetts hänger detta ihop med frågan om när kvantitativa skillnader (t.ex. ett större belopp eller ytterligare ett slag) även innebär en skillnad i kvalitativt hänseende som bör få genomslag vid straffmätningen.

Förutom att en förändring av minimistraffet skulle kunna komma i konflikt med hur straffmätningen i allmänhet sker skulle förändringen också medföra olika processrättsliga konsekvenser som delvis är svåröverblickbara. Bland annat skulle den ha betydelse för möjligheten att meddela åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § RB) och begränsa en förundersökning (23 kap. 4 a § RB).²² Utrymmet att begränsa en förundersökning och underlåta åtal för brott skulle sannolikt minska eftersom ett förhöjt minimistraff skulle innebära att varje brott i brottsligheten ska tillmätas större betydelse vid straffvärdebedömningen.²³ Det innebär att även brott som i sammanhanget framstår som förhållandevis bagatellartade skulle behöva utredas och omfattas av en rättegång. Ur processekonomiskt perspektiv är det en tveksam utveckling. Det torde medföra sämre möjligheter att bedriva snabba och resurseffektiva förundersökningar och att åstadkomma en snabb lagföring.

Förändringen har också betydelse för möjligheten att enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB låta en tidigare utdömd påföljd omfatta ett nytt brott och torde minska utrymmet att meddela en

²² Se bl.a. Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2008:2 där det bl.a. anges att det väsentliga vid bedömningen av möjligheten till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning är huruvida en tillräcklig och adekvat reaktion på den samlade brottsligheten ändå uppnås. Vid samtidig brottslighet är det således åklagarens uppgift att bedöma om något eller några brott har ett så begränsat straffvärde i förhållande till det samlade straffvärdet för resterande brottslighet att den senare delen kan anses medföra en tillräcklig reaktion i sin helhet. I alla fall där åklagaren kan förutse endast små skillnader, exempelvis någon eller ett par månaders ytterligare straffvärde till ett ettårigt straff, mellan den brottslighet som ska utgöra bas för en begränsning och den samlade brottsligheten talar starka skäl för att en sådan begränsning görs.

²³ Se också Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, en idéskrift utgiven av Riksåklagaren i december 2006. Angående möjligheterna att meddela förundersökningsbegränsningar anges där bl.a. att de straffrabatter som tillämpas vid flerfaldig brottslighet gör att en utredning av samtliga brott sällan motiveras från påföljdssynpunkt; påföljden blir obetydligt lindrigare även om inte alla brott utreds och lagförs. Förutsättningar för förundersökningsbegränsning föreligger därför i stor utsträckning.

sådan dom. För att så ska kunna ske krävs enligt 34 kap. 3 § BrB att det är uppenbart att det nya brottet i jämförelse med det förra är med hänsyn till påföljden utan nämnvärd betydelse.

19.6.4.3 Alternativ 3; En närmare reglering av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet

Vår bedömning: En närmare reglering av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet, som på ett mer utförligt sätt anger grunderna för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde, skulle kunna öka tydligheten i systemet och eventuellt leda till en mer enhetlig rättstillämpning. Eventuella förändringar bör dock stå i överensstämmelse med de grunder som i dag gäller för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet. Härvid bör bl.a. principen om gemensamt straff beaktas, som innebär att det inte behöver ske en separat straffmätning för varje enskilt brott. Förutom att det kan ifrågasättas vilket innehåll en mer detaljerad bestämmelse skulle ha finns det anledning att undvika en sådan med hänsyn till systemets komplexitet. Det måste finnas utrymme att ta hänsyn till samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Sammantaget framstår den nuvarande regleringen som väl avvägd.

Hur påföljdsbestämningen ska ske vid flerfaldig brottslighet är knapphändigt reglerat i lag. Utöver vad som anges i 29 kap. 1 § BrB saknas närmare anvisningar för hur domstolen ska gå tillväga för att bestämma ”den samlade brottslighetens” straffvärde. I stället sker det i enlighet med en etablerad praxis som har utvecklats under lång tid. Ett möjligt alternativ är att närmare reglera i lag hur påföljdsbestämningen ska ske vid flerfaldig brottslighet för att åstadkomma en förändring av praxis i den riktning som har angetts i direktiven.

Straffnivåutredningen övervägde en närmare reglering av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet i syfte att minska skillnaden mellan det straffvärde som blir resultatet av en tillämpning av 29 kap. 1 § BrB och det straffvärde som en kumulation av straffvärdet för de enskilda brotten i brottskombinationen motsvarar (se ovan avsnitt 19.5).²⁴

En positiv konsekvens av utförligare bestämmelser torde vara att det skulle kunna bidra till en mer enhetlig rättstillämpning och

²⁴ SOU 2008:85 s. 318.

en ökad förutsebarhet. Enligt vår mening skulle en förändring liknande den som Straffnivåutredningen övervägde emellertid inte stämma överens med de grundläggande principer som gäller vid flerfaldig brottslighet och som ovan har redogjorts för, nämligen att straffvärdet ska motsvara den samlade brottsligheten och att varje brott inte ska bedömas för sig. Det skulle i stället förstärka uppfattningen att det förekommer s.k. mängdrabatter vid flerfaldig brottslighet och att straffvärdet för enskilda brott utgör ett relevant jämförelseobjekt.

Om man bortser från nu nämnda invändningar och godtar en bestämmelse som anger i vilka fall och på vilket sätt en reduktion ska ske i förhållande till ett kumulerat straffvärde finns det skäl att överväga vilket innehåll en sådan bestämmelse skulle ha. När och hur bör en reducering ske?

Vi har ovan konstaterat att det bl.a. är hänsynen till principerna om proportionalitet och ekvivalens som berättigar att det samlade straffvärdet vid flerfaldig brottslighet är lägre än en ren sammanläggning av straffvärdena för varje enskilt brott. Straffnivån ska spegla brottslighetens svårhet och kunna varieras beroende på hur allvarligt det finns anledning att se på brottsligheten. Eftersom syftet är att undvika att straffnivån vid flerfaldig brottslighet slår i taket på straffskalan och att brottslighet som uppenbart skiljer sig åt i svårhetshänseende får samma straff kan enkelt konstateras att behovet av s.k. reduktioner är störst när det gäller verkligt allvarlig brottslighet med höga straffvärden. Frågan är om en bestämmelse som föreskriver s.k. mängdrabatt särskilt vid sådan brottslighet är rimlig. Det finns också starka skäl att ifrågasätta om den skulle bidra till att komma tillrätta med de problem som kritiken mot det nuvarande systemet tar sikte på.

Ett annat alternativ är att försöka formulera en bestämmelse som utgår från tanken att en reduktion kan vara berättigad om det finns ett särskilt samband mellan brotten i en brottskombination. Högsta domstolen har i olika avgöranden angett att ett eventuellt samband mellan brotten i en brottskombination kan ha betydelse för i vilken mån det samlade straffvärdet ska avvika från ett kumulerat straffvärde (se ovan avsnitt 19.6.3). Det får emellertid betecknas som osäkert vilka slutsatser som kan dras av Högsta domstolens uttalanden i de ovan redovisade rättsfallen.

Enligt vår mening bör det samlade straffvärdet inte vara avhängigt av en bedömning av om det finns ett samband mellan de olika brotten eller inte. Det främsta skälet mot en lagregel som anger en sådan

ordning är att det inte går att slå fast vad som utgör ett relevant samband och vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse vid bedömningen. Det skapar i sin tur en risk för en oenhetlig och oförutsebar rättstillämpning. I korthet kan alltså samma kritik riktas mot en sådan lösning som mot det tidigare systemet med en uppdelning i real och ideal konkurrens (se ovan avsnitt 19.4). Därmed inte sagt att förhållandena mellan brotten helt saknar betydelse för bedömningen av det samlade straffvärdet. Som påpekats tidigare är det ibland en slump om ett händelseförlopp betecknas som ett eller flera brott.

Enligt vår mening skulle en bestämmelse som närmare reglerar det som av vissa benämns som mängdrabatter, i princip oavsett innehåll, riskera att leda till godtyckliga och orättvisa resultat och att hamna i konflikt med likabehandlingsprincipen. För att motverka det skulle krävas att bestämmelsen gjordes tämligen detaljerad. En sådan lösning skulle å andra sidan – som Straffnivåutredningen konstaterade – leda till en ökad komplexitet i systemet och begränsa möjligheten att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Frågan är om det är möjligt att på annat sätt, utan att hänga upp straffvärdebedömningen för den samlade brottsligheten på straffvärdet för enskilda brott och utan alltför detaljerade bestämmelser, åstadkomma en tydligare reglering. Det är svårt att fastställa vilket innehåll en mer generellt formulerad bestämmelse som tar sikte på straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet skulle ha. Oavsett vilka byggstenarna är måste de definieras på något sätt och avgränsas i sin tillämpning. Med tanke på hur komplext systemet är finns det anledning att ifrågasätta om det överhuvudtaget är möjligt att definiera regler som är allmänt tillämpliga, utöver vad som redan framgår av 29 kap. BrB.

Som exempel kan antas att en ny bestämmelse skulle bygga på asperationsprincipen och att den uttryckligen görs styrande för straffmätningen. I dag är principens tillämpning lagfäst enbart på straffskalenivå (genom bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB). Även en bestämmelse med sådant innehåll skulle emellertid behöva för ses med undantag. Till exempel kan det hävdas att domstolen i vissa fall bör vara fri att i stället tillämpa absorptionsprincipen eller kumulationsprincipen (inom ramen för den gemensamma straffskalan som anges i 26 kap. 2 § BrB).²⁵

²⁵ T.ex. då två brott med likvärdigt låga straffvärden (t.ex. fängelse en månad) är föremål för domstolens bedömning. Enligt den nuvarande ordningen torde straffvärdet för den samlade

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det är förenat med betydande nackdelar och svårigheter att formulera en bestämmelse som närmare reglerar straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet och att det gäller oavsett vilken inriktning man väljer på innehållet i bestämmelsen.

19.6.4.4 Alternativ 4; En förändring av 34 kap. 3 § andra stycket BrB

Vår bedömning: Med nuvarande reglering kan bestämmelserna om flerfaldig brottslighet tillämpas både vid s.k. nyupptäckt brottslighet och i vissa fall när en person har gjort sig skyldig till ny brottslighet efter att ha blivit dömd. Bland annat rättviseskäl kan anföras för att en sådan möjlighet bör finnas vid nyupptäckt brottslighet. Däremot kan det ifrågasättas om det finns anledning att låta brott som utgör återfall omfattas av påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet.

Som ovan har konstaterats rör det sig både vid återfall och vid flerfaldig brottslighet om att en person har gjort sig skyldig till fler än ett brott. Frågan om gränsdragningen mellan flerfaldig brottslighet och återfall är omdiskuterad och kan ha stor betydelse för påföljdsbestämningen eftersom återfall på olika sätt kan utgöra en försvårande omständighet.

Med återfall avses alltså att någon tidigare har dömts för brott. Även om brottet har varit föremål för en tidigare rättegång kan det ha begåtts före eller efter det brott som är aktuellt till bedömning i en senare rättegång. Det kan bero på flera olika omständigheter – och ibland rena tillfälligheter – om två brott kommer att behandlas i samma eller olika rättegångar och i vilken ordning domar över brotten meddelas.

I 34 kap. 1 § BrB anges hur en domstol ska gå tillväga när den ska bestämma påföljden för ett brott som har begåtts i tiden *före* en dom avseende ett annat brott. Tidsmässigt sett hade det varit möjligt att behandla brotten i en och samma rättegång och meddela en gemensam dom. Personen i fråga har alltså inte begått ett nytt

brottsligheten i en sådan situation inte sällan motsvara summan av straffvärdet för de båda brotten.

brott efter att han eller hon har blivit dömd. I stället är det fråga om s.k. *nyupptäckt brottslighet*.

Enligt bestämmelsen kan domstolen förhålla sig till den tidigare domen på olika sätt. Domstolen kan

1. förordna att den tidigare domen även ska omfatta det aktuella brottet,
2. döma till en särskild påföljd för brottet, eller
3. undanröja den tidigare påföljden och döma till ett gemensamt straff för båda brotten.

Vid tillämpning av det sista alternativet blir situationen densamma som om brotten varit föremål för en gemensam rättegång och bestämmelserna om flerfaldig brottslighet blir tillämpliga.

Även när domstolen väljer att meddela en särskild påföljd för brottet (enligt punkten 2 ovan) ska den enligt 34 kap. 3§ BrB beakta bestämmelserna om flerfaldig brottslighet. I bestämmelsen anges att domstolen i möjligaste mån ska se till att straffen sammanlagda med varandra inte överstiger vad som enligt 26 kap. 2 § BrB hade kunnat dömas ut för båda brotten om de hade behandlats i en och samma rättegång. Syftet med regleringen är i huvudsak att rättviseskäl talar för att det samlade straffet för brottsligheten inte bör bli strängare när de i brottsligheten ingående brotten bedöms i två rättegångar, åtminstone inte om uppdelningen beror på tillfälligheter. Det innebär att straffmätningen avseende det brott som är föremål för bedömning i en senare rättegång ska anpassas så att det totala straffet motsvarar det straff som skulle ha dömts ut om all brottslighet hade bedömts i ett sammanhang.

De handlingsalternativ som anges i 34 kap. 1 § BrB gäller även när det aktuella brottet är begånget *efter* den tidigare domen men innan påföljden till fullo verkställts eller annars upphört. Även bestämmelsen i 34 kap. 3 § andra stycket BrB – och den beskrivna skyldigheten för domstolen att beakta bestämmelsen i 26kap. 2§ BrB – gäller för ett brott som har begåtts efter domen men innan den är helt verkställd. I dessa fall är det alltså fråga om att en person har gjort sig skyldig till ny brottslighet efter att en dom har meddelats, d.v.s. om ett verkligt *återfall*.

Det är enligt vår mening uppenbart att det finns anledning att göra skillnad mellan de olika situationerna och att en person som gör sig skyldig till ny brottslighet efter att ha blivit dömd bör få en strängare behandling än när det rör sig om nyupptäckt brottslighet.

Det finns därför skäl att ifrågasätta den nuvarande regleringen och överväga en förändring som innebär att bestämmelserna om flerfaldig brottslighet endast ska tillämpas vid s.k. nyupptäckt brottslighet.

Först och främst framstår en sådan reglering som mer konsekvent och rättvis. Om ett brott är begånget före en tidigare dom talar rättviseskäl för att gärningsmannen inte ska få en sämre behandling än om brotten prövats i en och samma rättegång. En ordning som gör skillnad mellan återfall och nyupptäckt brottslighet stämmer också väl överens med vår uppfattning om vad som bör utgöra grunderna för påföljdsskärpning vid återfall (se bl.a. ovan avsnitt 19.2). Genom domen har gärningsmannen kommunicerats ett klander som han eller hon har att förhålla sig till. Om samma person därefter gör sig skyldig till nya brott är det rimligt att det har betydelse vid påföljdsbestämningen (se även om detta i avsnitt 10.7.2.2).

19.6.5 Sammanfattande slutsatser och förslag

Vår bedömning: Det saknas skäl att behålla den nuvarande ordningen som innebär att återfall i vissa fall ska behandlas som flerfaldig brottslighet. I stället bör man göra skillnad mellan återfall och s.k. nyupptäckt brottslighet och enbart tillämpa bestämmelserna om flerfaldig brottslighet i det senare fallet. I övrigt har det nuvarande systemet goda skäl för sig och är väl förankrat i rättstillämpningen. Den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet, som föreskrivs i 26 kap. 2 § BrB, är väl avvägd till sin utformning. Det utgör således inga lämpliga alternativ att förändra straffmaximum eller straffminimum i den gemensamma straffskalan. Det finns även övervägande skäl mot att förändra den reglering i 29 kap. BrB som tar sikte på straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet.

Vårt förslag: Nuvarande reglering i 34 kap. 3 § andra stycket BrB överförs till en särskild bestämmelse i 29 kap. BrB. Bestämmelsens tillämpningsområde inskränks till att enbart avse s.k. nyupptäckt brottslighet.

Med hänvisning till de överväganden som har redovisats ovan är vår slutsats att den nuvarande ordningen vilar på goda grunder och har stöd i flera principer av avgörande betydelse för vårt straffsystem.

Att straffvärdet för den samlade brottsligheten avviker från ett kumulerat straffvärde har lång tradition och är väl förankrat i rättstillämpningen. Det överensstämmer också med vad som gäller i andra europeiska länder. Det finns därför övervägande skäl för att i huvudsak behålla det nuvarande systemet. När det gäller de olika förändringsalternativ som ovan har redogjorts för gör vi sammanfattningsvis följande bedömning.

Vi har i anslutning till varje förändringsalternativ beskrivit vilka konsekvenser vi bedömer att de skulle kunna leda till. I samtliga fall kan en förändrad reglering antas ge upphov både till negativa och positiva konsekvenser. Vid en sammanvägning av dessa finns det enligt vår mening övervägande skäl endast för det fjärde förändringsalternativet, d.v.s. en begränsning av tillämpningen av bestämmelserna om flerfaldig brottslighet vid återfall. I övrigt kan fördelarna med förändringarna inte anses uppväga de nackdelar som de även kan antas innebära.

Våra förslag innebär att det i en särskild paragraf i 29 kap. BrB, 1 a §, anges att domstolen i fall av s.k. nyupptäckt brottslighet ska tillämpa bestämmelserna om flerfaldig brottslighet. Tillsammans med de ändringar som föreslås av nuvarande bestämmelser i 34 kap. BrB leder förslagen till att ett brott som är begånget i tiden efter en dom aldrig ska bedömas tillsammans med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen. I stället ska brottsligheten beaktas som återfall med en försvärande betydelse vid påföljdsbestämningen.

En konsekvens av regleringen är att det har betydelse att rättsskipningen sker snabbt och att det inte hinner gå alltför lång tid mellan brott och dom. På så sätt minskar den tid under vilken eventuell ny brottslighet kan ske och som kan bedömas som flerfaldig brottslighet (i stället för återfall).

Överhuvudtaget är det vår bedömning att en snabb utredning och lagföring av brott har stor betydelse vid flerfaldig brottslighet. Åtgärder som syftar till att stärka förutsättningarna för en snabb lagföring torde därför motverka flerfaldig brottslighet på ett mer effektivt sätt än genom förändring av reglerna om straffmätning vid sådan brottslighet. Som framgått kan vissa av de förändringsalternativ som ovan har övervägts ha en negativ effekt för möjligheterna att bedriva en snabb och effektiv förundersökning och därmed begränsa förutsättningarna för en snabb lagföring.

I likhet med Straffnivåutredningen anser vi att det är lämpligt att i övrigt låta en utveckling av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet ske i praxis i stället för genom en förändrad lag-

stiftning. Som framgått medger nuvarande reglering en allmän skärpning av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet och att högre straffnivåer döms ut. De yttre ramarna för straffvärdebedömningen som anges i 26 kap. 2§ BrB synes enligt vår mening väl avvägda. Vill man åstadkomma en skärpt straffmätning bör man inrikta sig på de regler som tar sikte på straffvärdet av de olika brotten och inte på de regler som gäller för bedömningen av det samlade straffvärdet vid flerfaldig brottslighet.

Som antyts i tidigare lagstiftningsärenden torde flera av de frågeställningar som aktualiseras vid flerfaldig brottslighet böttna i en okunskap och osäkerhet om vad som gäller enligt svensk rätt och vilka skäl som motiverar den nuvarande ordningen. Det förhållandet att domstolarna inte tillräckligt utförligt redovisar sina bedömningar i domskälen kan bidra till uppfattningen att vissa brott förblir ostraffade eller att oberättigade ”rabatter” har kommit den tilltalade till godo. Våra övriga förslag innebär bl.a. att straffmätningens värde tydligare kommer till uttryck i domen, vilket i sig kan bidra till en ökad tydlighet om hur straffvärdebedömningen har skett.

Det kan konstateras att olika typer av tabeller som lämnar anvisningar för hur påföljdsbestämningen kan ske är relativt vanligt förekommande. Enligt vår mening finns det alltid skäl att tillämpa dessa med försiktighet. Tabellerna är inte upprättade i syfte att ange vilket straff som bör följa på brottsligheten i ett enskilt fall utan endast avsedda som ett stöd i arbetet. Det är viktigt för både den som använder tabellerna och den som enbart tar del av deras innehåll att hålla i minnet att straffvärdebedömningen aldrig kan förenklas till en matematisk räkneoperation. En helhetsbedömning ska alltid ske av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och det samlade straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska framstå som rimligt med hänsyn till de brott som ingår i brottskombinationen.