

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-02-21

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring

Enligt en lagrådsremiss den 27 januari 2022 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Evelina Sandgren samt rättssakkunniga Charlotte Eklund Rimsten och Johanna Spanne.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Allmänna synpunkter

Förslagets innebörd i korthet

Förslagen i lagrådsremissen innebär främst att en ny ordning införs enligt vilken den som medverkar i utredningen av någon annans brott ska kunna få en lindrigare påföljd. För närvarande gäller att påföljds- lindring kan ske både om den som har begått ett brott anger sig frivilligt och om han eller hon lämnar uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av sin brottslighet. Reduktion av påföljden ska enligt förslaget kunna ske såväl i det fallet att en tilltalad berättar om andra som har deltagit i den brottslighet som han eller hon själv är misstänkt för som när den tilltalade lämnar uppgifter som avser någon helt annan brottslighet.

För att det ska vara tydligt för den tilltalade vilken påföljdsreduktion som han eller hon ska kunna få med tillämpning av den föreslagna ordningen är det tänkt att åklagaren redan i sin stämningsansökan ska lämna ett förslag till vilken påföljden ska bli. Detta ska gälla oavsett om de lämnade uppgifterna avser egen eller andras brottslighet.

Som ett komplement till huvudförslaget föreslås vissa förändringar – bl.a. en del straffskärpningar – i bestämmelserna om mened, falsk angivelse, falsk tillvitelse, övergrepp i rättssak och skyddande av brottsling. Även ändringar i rättegångsbalken och i sekretesslagen föreslås.

Förslaget innehåller alltså en sorts kronvitnesssystem. Frågan huruvida ett sådant bör finnas i svensk rätt har varit föremål för diskussion under ganska lång tid; jfr betänkandena Påföljd för brott (SOU 1986:14) och Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg (SOU 2019:38). Men fram till nu har det ansetts, att de eventuella fördelarna med ett sådant system inte väger upp de nackdelar som

systemet kan ha, bl.a. i förhållande till de krav på rättssäkerhet som måste ställas inom straffrätten och straffprocessrätten.

I vilken utsträckning som regler om kronvittne skulle komma att tillämpas i praktiken är det naturligtvis svårt att ha någon mera bestämd uppfattning om. I remissen antas det hur som helst röra sig om ganska få fall, ca 5–10 per år totalt sett (se s. 99). Av dessa förväntas bara högst något eller några avse tillämpning av påföljdsreduktion för den som berättar om någon annans brottslighet som saknar samband med den som han eller hon själv är misstänkt eller åtalad för.

Grundläggande frågor rörande påföljdssystemet

Till att börja med kan det noteras att förslaget innebär att renodlade effektivitetshänsyn får en plats i ett påföljdssystem som annars har proportionalitet och ekvivalens som grundbultar. Att påföljdssystemet ger utrymme för domstolen att – i vissa utpekade situationer – ta hänsyn till andra faktorer än proportionalitet är emellertid inget problem i sig. Ett tydligt exempel är för övrigt de regler som finns i 29 kap. 5 § brottsbalken om beaktande vid påföljdsbestämningen av omständigheter med anknytning bl.a. till den tilltalades person eller till hans eller hennes handlande efter brottet. Den föreslagna kronvittnesregleringen kan i det hänseendet ses som en vidareutveckling av 29 kap. 5 § första stycket 5 enligt vilken bestämmelse rätten i skälig omfattning ska beakta att den tilltalade har angett sig frivilligt eller lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Denna regel kan sägas premiera den som i handling visar att han eller hon ångrar brottet och vill ”lägga korten på bordet”, men bygger också i viss mån på effektivitetshänsyn.

Att man, på detta sätt, vid sidan av straffvärdet kan låta olika effektivitetssynpunkter få genomslag är en sak. Lagrådet noterar

emellertid att också flera skrivningar i remissen som gäller olika brottstypers abstrakta straffvärde, dvs. som gäller straffskalornas utformning, förefaller bygga på effektivitetsöverväganden. På s. 39 sägs t.ex. att den tystnadskultur som ofta präglar kriminella nätverk är ett betydande hinder i arbetet mot organiserad brottslighet och gängkriminalitet och att det därför finns anledning att markera kraftfullt mot gärningar som riktas mot dem som ska medverka till att brott i dessa miljöer kan utredas och få en rättslig prövning. Och på s. 41 framhålls att det är viktigt att de straffbestämmelser som syftar till att skydda de rättsvårdande myndigheternas arbete är utformade så att de på ett effektivt sätt kan användas i kampen mot de kriminella nätverken. Även det skäl som på s. 73 anförs för skärpta straffskalor, nämligen att den föreslagna regleringen om strafflindring vid medverkan till utredningen av annans brott innebär en ökad risk för att misstänkta lämnar felaktiga uppgifter om att annan har begått brott, ger intryck av att det skulle vara effektivitetshänsyn som har varit styrande.

Enligt Lagrådets uppfattning låter sig de förslag om straffskärpningar som finns i remissen motiveras med mer traditionell och systemtrogen argumentation. En sådan tar sin utgångspunkt i att straffskalan bör utformas så att den reflekterar den skada, kränkning eller fara som gärningarna typiskt sett innebär, både på ett samhälleligt plan och för de enskilda som utsätts för dem, och i att straffskalorna för lika svåra brott ska vara lika stränga. Det bör i den fortsatta beredningen övervägas om man vill argumentera för de straffskärpningar som föreslås på det sätt som delvis sker i remissen och i så fall vilka konsekvenser detta får eller kan få för påföljdssystemets uppbyggnad.

Särskilt om förslaget till ett kronvitnesssystem

Förslaget till en kronvittnesreglering väcker flera frågor från såväl rättssäkerhets- som rättstillämpningssynpunkt. Lagrådet väljer här att ta upp några av dessa.

– För det första föreslås att åklagaren redan i stämningsansökan ska lämna ett påföljdsförslag. Detta är av betydelse för att systemet ska kunna fungera, dvs. för att åklagaren ska kunna ange för den misstänkte vilken strafflindring som han eller hon kan räkna med för de lämnade uppgifterna, men innebär samtidigt att åklagaren kommer att behöva lämna sitt förslag till påföljd på ett begränsat underlag. En sådan ordning är mindre väl förenlig med gällande regler, som innebär att påföljdsbestämningen ska bygga på det som vid huvudförhandlingen har kommit fram om gärningen eller gärningarna och beträffande den tilltalades personliga förhållanden. Den stämmer inte heller överens med de strävanden efter en nyanserad påföljdsbestämning som 1989 års reform – och även senare lagändringar (se t.ex. prop. 2009/10:149) – har gett uttryck för.

I sammanhanget vill Lagrådet peka på att det i remissen (på s. 66) sägs att det i praktiken är mycket ovanligt att rätten går utöver vad åklagaren har angett som sin uppfattning i påföljdsfrågan och att domstolen som utgångspunkt bör kunna förlita sig på att åklagaren fullt ut har beaktat relevanta omständigheter och att påföljdsförslaget är välavvägt. Lagrådet kan visserligen instämma i att det är ovanligt att rätten går utöver vad åklagaren har angett som sin uppfattning i påföljdsfrågan, men kan däremot inte ställa sig bakom ett uttalande som indikerar att rätten i de aktuella situationerna inte bara ska godta åklagarens upplysningar om vad som rent faktiskt har förekommit i form av uppgiftslämnande, utan också hans eller hennes i förväg uppgjorda förslag till påföljd.

– En annan fråga gäller hur domstolen i dessa fall ska kunna få ett tillräckligt underlag för att kunna göra en välgrundad bedömning av påföljdsfrågan i de fall som den föreslagna 29 kap. 5 a § brottsbalken ska tillämpas. Det som ska avgöras är ju både om de av den tilltalade lämnade uppgifterna har haft väsentlig betydelse för utredningen av brottet och vilken betydelsen i så fall har varit. Rör det sig om uppgifter som har samband med den tilltalades egen brottslighet torde domstolen normalt kunna bilda sig en tillräckligt god uppfattning om vilken påföljdsreduktion som är motiverad. Men handlar uppgifterna om något eller några helt andra brott kommer domstolen i betydande utsträckning av vara beroende av den av åklagaren lämnade redovisningen och alltså många gånger sakna möjlighet att göra en egen bedömning. Detta väcker också frågor om i vilken utsträckning som en försvarare kommer att få tillräckligt underlag för att kunna agera till förmån för sin klient. Ett kronvittnessystem framstår av dessa skäl som diskutabelt från rättssäkerhets-synpunkt och utmanar också den grundläggande regeln i 29 kap. 1 § brottsbalken som innebär, att domstolen vid sin påföljdsbestämning ska beakta intresset av en enhetlig rättstillämpning.

– Vidare framstår det som osäkert vilken vikt som den domstol som handlägger "det andra målet" vid sin bevisbedömning ska tillmäta det förhållandet, att vissa uppgifter har lämnats av någon som är eller har varit åtalad i ett annat sammanhang för många gånger allvarlig brottslighet. Normalt bedöms uppgifter av exempelvis medtilltalade med stor försiktighet av domstolarna. Detta är naturligtvis befogat. Med ett system av den föreslagna modellen blir uppgiften för domstolen ännu svårare. Det måste ju beaktas att den som har lämnat uppgifterna har fått eller utlovats en påtaglig reduktion av sin egen påföljd som tack för hjälpen. I sammanhanget kan noteras att kronvittnessystem – generellt sett – dras med ett slags "moment 22-problematik"; för att uppgifterna ska kunna anses tillförlitliga fordras

att man inte utlovar för mycket i belöning för dem, men om man avstår från att göra det blir incitamentet att lämna uppgifterna svagt och systemet ineffektivt. Kort sagt: det som från effektivitetssynpunkt är önskvärt (ett starkt incitament att lämna uppgifter) är från rättssäkerhetssynpunkt oönskat.

– Härtill ska läggas att det kan förutses att det kommer att uppstå situationer där de uppgifter som en misstänkt eller tilltalad lämnar om andras brottslighet vid lagföringstidpunkten bedöms sakna väsentlig betydelse – och därmed inte heller leder till någon påföljdsreduktion – men senare visar sig ha varit viktiga för arbetet med att klara upp den brottslighet som uppgifterna avsåg. Även det motsatta kan förstås inträffa; en påföljdsreduktion ges med stöd av föreslagna 29 kap. 5 a § brottsbalken varefter det visar sig att reduktionen var obefogad eller i vart fall för stor. I remissen diskuteras inte denna fråga. Som det får förstås får resningsinstitutet användas. Det torde emellertid knappast vara möjligt att bevilja resning i alla de situationer som här kan tänkas. En möjlighet vore att skapa en regel liknande de som finns i 34 kap. 6 § och i 38 kap. 2 a § för dessa fall, men några sådana överväganden finns inte i remissen.

– En ytterligare invändning, som får sägas allmänt gälla påföljdsreduktion som sker med hänvisning till att någon har lämnat uppgifter om annans brottslighet, är att en sådan ordning kan vara problematisk i ett målsägandeperspektiv. Medan målsäganden, som alltså har varit utsatt för brottet, inte får någon bonus av att ställa upp och berätta om det, kan en tilltalad med hjälp av det föreslagna kronvittnessystemet få exempelvis ett avsevärt kortare fängelsestraff än som annars hade blivit resultatet. Nu kan det förstås sägas att den eller de målsägande som har varit utsatta för det eller de brott som den misstänkte i utbyte mot påföljds lindring har berättat om, kommer i ett gynnsammare läge. Men detta sker alltså till priset av en försämrad situation för andra brottsoffer. Enligt Lagrådets

uppfattning hade brottsofferperspektivet, som vid remissbehandlingen har tagits upp av Sveriges advokatsamfund, förtjänat en mera utförlig diskussion.

– Det är också en besvärlig fråga att bedöma hur stor påföljdsreduktionen i olika fall kan komma att bli. Om detta lämnas inga klara besked i remissen, utan det hänvisas till att saken får utvecklas i praxis (s. 62). Man får därmed räkna med en ojämn rättstillämpning, åtminstone i ett inledande skede. Detta gäller särskilt som skrivningarna på s. 117 i remissen är otydliga och delvis motsägelsefulla, vilket till en del torde bero på att man inte tydligt skiljer mellan tröskeln för att bestämmelsen i 29 kap. 5 a § brottsbalken ska aktualiseras och reduktionens storlek. Enligt Lagrådets mening krävs en mera utförlig vägledning för rättstillämpningen om ett kronvitnesssystem ska införas. I sammanhanget måste beaktas att hanteringen av systemet åtminstone i första ledet kommer att ligga på åklagare.

– Till sist kan noteras att den som lämnar uppgifter av det slag som här avses tar mycket stora risker för motåtgärder av icke-rättslig karaktär. Redan på den grunden kan ifrågasättas om systemet har förutsättningar att leda till de resultat som man hoppas på.

Sammanfattning av Lagrådets allmänna synpunkter

Förslagen innebär att man övergår från att vid påföljdsbestämningen beakta uppgiftslämnande som rör bara den tilltalades egen brottslighet till att premiera uppgiftslämnande också avseende annans brottslighet. Detta är ett i många avseenden stort steg som skapar inte obetydliga risker från rättssäkerhetssynpunkt. Lagrådet har i det föregående pekat på vissa av dessa. Härtill ska läggas att det framstår som osannolikt att införandet av ett kronvitnesssystem kommer att ha några mer påtagliga effekter för möjligheterna att vidta

åtgärder mot allvarliga brott. Sammantaget framstår det för Lagrådet som ytterst tveksamt om fördelarna med att införa ett kronvittnessystem överväger nackdelarna. Lagrådet vill därför avråda från ett genomförande av förslaget. Til syvende og sidst får emellertid frågan, om ett kronvittnessystem ska införas, avgöras politiskt.

Med detta sagt övergår Lagrådet till att lämna synpunkter på detaljer i förslagen.

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. 10 §

I den föreslagna lagtexten saknar orden "annan förundersökning" en referenspunkt. Vidare ger bestämmelsen intryck av att personen förhöras med anledning av att 29 kap. 5 a § brottsbalken kan komma att tillämpas. Lagrådet föreslår därför att paragrafen formuleras enligt följande.

Om en person förhöras i en annan förundersökning än den i vilken han eller hon är misstänkt, har personen rätt att ha sin försvarare närvarande om han eller hon medverkar i den utredningen på ett sådant sätt att 29 kap. 5 a § brottsbalken kan komma att tillämpas. Försvararen får, i den ordning som undersökningsledaren bestämmer, ställa frågor vid förhöret.

35 kap. 6 §

I paragrafen talas det bl.a. om bevisning i frågor om påföljd. Det ska observeras att ett beviskrav och en bevisbörda gäller i skuldfrågan medan det i påföljdsdelen – med bortseende från bedömningen av gärningen och dess svårhet – inte på samma sätt rör sig om bevisning. Man brukar i stället tala om utredning. I det avseendet gäller att rätten har ett ansvar för att den utredning som ska finnas också hämtas in. (Jämför "Flyktingpojken's ålder" NJA 2016 s. 719 p. 15–23.)

Paragrafen skulle mot den bakgrunden kunna skrivas på följande sätt:

Parterna ska svara för bevisningen. Rätten får självmant hämta in bevisning endast i tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten.

Första stycket hindrar inte att rätten i brottmål självmant beslutar om rättspsykiatrisk undersökning eller om yttrande av Socialstyrelsen enligt lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning eller hämtar in annan utredning i frågor om påföljd och utvisning.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

15 kap. 1 §

Ordet "lagstadgad" kan uppfattas som gammalmodigt. Lagrådet föreslår att man i lagtexten i stället talar om att någon "har avlagt en ed som är föreskriven i lag". Det finns också anledning att formulera de olika punkterna i paragrafen på ett enklare, tydligare och mer korrekt sätt (det kan ifrågasättas om brottslighet "lagförs"):

1. försvåra eller förhindra utredningen av allvarlig brottslighet eller lagföringen av någon för sådan brottslighet,
2. någon oskyldig ska dömas för allvarlig brottslighet, eller
3. annars tillfoga någon annan synnerlig skada.

15 kap. 6 §

Straffskalan för normalgraden av brottet överlappar här (liksom i den föreslagna 15 kap. 7 §) straffskalan för grovt brott på ett sätt som är ganska vanligt (jfr t.ex. regleringen av förmögenhetsbrotten i brottsbalken). Det kan emellertid ifrågasättas om man inte generellt bör sträva efter att hålla överlappningen mer begränsad. Alltför väl tilltagen överlappning leder ofrånkomligen till att en mycket stor del av straffskalan aldrig – eller mycket sällan – kommer till användning, vilket för den som inte är insatt i hur straffmätning och gradindelning förhåller sig till varandra skapar grogrund för obefogat missnöje med

domstolarnas straffmätning. Frågan bör emellertid bli föremål för mer övergripande överväganden, varför Lagrådet inte motsätter sig förslaget i det här ärendet. (Jämför här lagrådsremissen Skärpta straff för knivbrott samt remissen Ett modernare straffrättsligt skydd mot hemfridsbrott och olaga intrång.)

Av författningskommentaren bör framgå att det inte bara införs en ny brottsbeteckning, utan ett nytt brott med beteckningen grov falsk angivelse.

Lagrrådet vill vidare uppmärksamma att vad som avses med allvarlig brottslighet enligt 15 kap. 6 § är avsett att inte helt överensstämmer med det som inryms i allvarlig brottslighet enligt menedsbestämmelsen. Att lagstifta på detta sätt, där ett och samma begrepp har olika innebörd i två mycket näraliggande paragrafer, är inte lämpligt. Avser man i denna paragraf något annat än det som menas med allvarlig brottslighet i menedsbestämmelsen bör man använda ett annat uttryck. Ett förslag kan vara "brottslighet av allvarligare slag".

Men mera allmänt inställer sig frågan om det inte snarare är så att skillnaden i straffskalor jämfört med menedsbrotten är grundad i att mened är ett allvarligare brott eftersom det sker inför domstol efter att ed har avlagts och utsagorna därmed inte sällan tillmäts särskild betydelse. Med en sådan utgångspunkt kan det hävdas att vad som är allvarlig brottslighet ska vara detsamma här som vid mened, och att den lägre straffskalan enligt denna paragraf motiveras med att handlandet i det här fallet inte är fullt lika allvarligt. Om det förhåller sig på detta sätt är det snarast författningskommentaren som bör skrivas annorlunda.

15 kap. 15 §

Lagtexten synes ha fått en utformning som inte överensstämmer med hur paragrafer av detta slag brukar skrivas. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

För förberedelse eller stämpling till mened eller grov mened och för försök till bevisförvanskning som inte är ringa döms det till ansvar enligt 23 kap.

17 kap. 11 §

I lagtexten bör de skrivningar som avser att "brott lagförs" ses över.

I sista stycket bör det inte talas om att man inte ska döma till ansvar utan i stället om att ringa gärningar inte utgör brott. Förslag till skrivning:

Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens förhållande till den som begått brottet, den brottslighet som denne begått och övriga omständigheter att anse som ringa, utgör den inte brott.

17 kap. 16 §

Eftersom tillämpningsområdet för försök, förberedelse och stämpling är detsamma avseende betydligt fler brott än de där det skiljer sig åt, skulle paragrafens innebörd bli lättare att ta till sig om man börjar med det gemensamma och sedan pekar ut de brott där tillämpningsområdet är annorlunda. Som paragrafen nu är formulerad kan man se hur tillämpningsområdet skiljer sig åt mellan å ena sidan försök och förberedelse och å andra sidan stämpling endast genom att jämföra de båda listorna över brott.

Paragrafen skulle med utgångspunkt i vad Lagrådet nu har sagt kunna ges följande formulering.

För försök, förberedelse eller stämpling till grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök

eller förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman eller till främjande av flykt.

Lagrådet kan i och för sig se att det finns ett intresse av att hålla ihop regleringen av de olika osjälvständiga brottsformerna i samma mening. Redan i dag förekommer emellertid reglering av just den typ som Lagrådet föreslår (se 4 kap. 10 §).

29 kap. 5 a §

Lagtexten i andra stycket bör, för att den ska hänga samman, lyda enligt följande:

Detsamma gäller om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av någon annans brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader eller av någon annans försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff.

Enligt lagtexten i tredje stycket fordras särskilda skäl för att man med stöd av paragrafen ska kunna döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet (jfr 29 kap. 5 § andra stycket). En sådan tröskel för att det ska vara möjligt att underskrida straffskalan kan ifrågasättas. Om det finns skäl att gå under straffskalans botten med hänsyn till t.ex. något billighetsskäl så föreligger ju – tautologiskt uttryckt – skäl för att göra just detta; ett krav på särskilda skäl innebär då att man inte ska göra det som man har skäl att göra. I ett påföljdsbestämningssammanhang framstår det inte som rimligt. Här kan jämföras med den ändring som år 1994 gjordes av 29 kap. 3 § andra stycket (se prop. 1993/94:130).

Tröskeln kan emellertid antas väcka särskilda frågor vid tillämpning av denna paragraf. Det kan nämligen antas att regleringen inte sällan kommer att aktualiseras när uppgifter lämnas av någon som är misstänkt för ett relativt allvarligt brott. Vid sådana brott (med undantag för vissa slags brott såsom grov eller synnerligen grov narkotikabrottslighet samt mord) är straffmätningsspraxis sådan, att

det typiskt sett finns en ansamling av fall på eller i närheten av minimistraflet. Detta innebär att ett krav på särskilda skäl för att domstolen ska få underskrida straffminimum kan komma att motverka syftet med det föreslagna kronvitnesssystemet. Frågan bör övervägas närmare i den fortsatta beredningen av förslaget.

Lagrådet noterar vidare att skrivningarna i författningskommentaren om hur paragrafen ska tillämpas är oklara och delvis motstridiga. Eftersom paragrafen innebär att en ny slags grund för påföljds- lindring införs och eftersom denna ska tillämpas av såväl åklagare som domstolar finns det anledning att noga överväga hur författningskommentaren utformas.

29 kap. 6 §

Lagrådet noterar att det som utgör rättsfaktum enligt paragrafen, dvs. att det är "uppenbart oskäligt" att döma till påföljd, passar dåligt när det är fråga om uppgifter som har lämnats av ett kronvittne. Däremot passar ordvalen bra när det rör sig om ett billighetsskäl. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det inte är möjligt att formulera paragrafen på ett sätt som fungerar också i relation till den föreslagna 29 kap. 5 a §.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

35 kap. 13 b §

Eftersom det i paragrafen talas om att sekretess gäller hos en domstol kommer den att avse även allmän förvaltningsdomstol. Detta berörs inte i lagrådsremissen, som helt förefaller utgå från att bestämmelsen blir tillämplig bara i allmän domstol. Frågan är om det finns ett behov av en bestämmelse av detta slag för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del. Det kan också ifrågasättas om det finns erforderligt beredningsunderlag för den breddning av

sekretessen som förslaget innebär i förhållande till utredningens förslag.

Dessutom framstår placeringen av bestämmelsen i 35 kap. som diskutabel.