

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 28 september 2018

Mål nr

B 2646-18

PARTER

Klagande

FA

Ombud och offentlig försvarare: MN

Motpart

Riksåklagaren

Box 5553

114 85 Stockholm

SAKEN

Grovt vapenbrott

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2018-04-27 i mål B 896-18

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer hovrättens domslut.

MN ska få ersättning av allmänna medel för försvaret av FA i Högsta domstolen med 30 395 kr. Av beloppet avser 12 231 kr arbete, 6 225 kr tidspillan, 5 860 kr utlägg och 6 079 kr mervärdesskatt. Staten ska svara för kostnaden.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

FA har yrkat att gärningen bedöms som vapenbrott av normalgraden och att straffet sätts ned.

Riksåklagaren har motsatt sig att hovrättens dom ändras.

DOMSKÄL

Bakgrund

Inledning

1. FA åtalades för grovt vapenbrott (9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen, 1996:67). Enligt åtalet hade han den 22 januari 2018 i Malmö innehaft en revolver utan ha rätt till det. Brottet var enligt åtalet grovt eftersom det avsåg ett laddat vapen som innehafts i ett fordon på allmän plats. Det fanns också risk att vapnet kunde komma till vidare brottslig användning.

2. Tingsrätten dömde FA för grovt vapenbrott och bestämde påföljden till fängelse i två år. Hovrätten har fastställt tingsrättens domslut.

3. Domstolarna tillämpade 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen i dess lydelse från och med den 1 januari 2018 (SFS 2017:1139). Den nya lydelsen innebar en straffskärpning.

Frågorna i målet

4. En fråga i målet är om det vapenbrott FA har begått ska rubriceras som grovt.

5. I målet har även frågan väckts om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid tillkomsten av de ändrade bestämmelserna i vapenlagen (jfr 11 kap. 14 § första stycket andra meningen regeringsformen).

Rubriceringen av vapenbrottet

Utredningen

6. FA greps på allmän plats i Malmö. Han innehade då en tillståndspliktig omgjord startrevolver utan att ha rätt till det. Revolvern var laddad med fem rundkuler av metall och fem krutladdningar. I FAs bil fanns ytterligare ammunition. Av utredningen framgår att startrevolvern har modifierats på så sätt att en förträngning i pipan har avlägsnats och ett nytt pipfoder monterats. Även trumman har modifierats. Vapnet kan därigenom användas som skjutvapen.

7. Vid provskjutning med vapnet har en genomsnittlig hastighet om 346 m/s på rundkulorna uppmätts, vilket med den i målet aktuella ammunitionen ger en anslagsenergi om 52,6 joule cirka två meter från vapenmynningen.

8. Vidare framgår av utredningen att vapnet med provskjuten ammunition förmår slå igenom oskyddad hud på ett avstånd upp till 172 meter och hud skyddad av vinterklädsel på ett avstånd upp till 74 meter.

9. Även om anslagsenergin är tämligen låg i jämförelse med andra handeldvapen framgår det av utredningen att vapnet har varit tillräckligt kraftfullt för att kunna orsaka allvarlig eller dödlig skada. Det gäller särskilt på sådana kortare avstånd där enhandsvapen typiskt sett kan komma till användning.

Den rättsliga regleringen

10. Enligt 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen döms den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet för vapenbrott till fängelse i högst tre år. Före den 1 januari 2018 var straffet fängelse i högst två år.

11. Om ett vapenbrott är grovt döms enligt 9 kap. 1 a § första stycket till fängelse i lägst två och högst fem år. Före den 1 januari 2018 var straffskalan fängelse i lägst ett och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om 1. vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats, 2. vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet, 3. innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen, eller 4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Innehav av ett skarpladdat vapen på de platser som anges i 9 kap. 1 a § första stycket 1 bör regelmässigt bedömas som grovt (se prop. 2013/14:226 s. 39 ff. och 45 ff.).

Rubricering och straffvärde i detta fall

12. FA har innehaft en skarpladdad revolver på allmän plats. Eftersom det inte föreligger några omständigheter som starkt talar i annan riktning bör brottet bedömas som grovt (jfr NJA 2016 s. 553).

13. Straffvärdet får anses motsvara minimistrafvet för grovt vapenbrott.

Lagprövning

Lagstiftningsärendet

14. Straffskalan för grovt vapenbrott höjdes den 1 januari 2018 från fängelse i lägst ett och högst fyra år till fängelse i lägst två och högst fem år. Samtidigt höjdes straffmaximum för vapenbrott av normalgraden till fängelse i högst tre år. Straffminimum för synnerligen grovt vapenbrott höjdes till fängelse i fyra år. Motsvarande ändringar gjordes samtidigt i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. (Se prop. 2017/18:26.)

15. I lagstiftningsärendet rörande höjning av straffskalorna beslutade regeringen att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådsremissen byggde på departementspromemorian Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten (Ds 2017:24).

16. Lagrådet avstyrkte i sitt yttrande förslaget med hänvisning till att beredningen av promemorian inte var godtagbar. Enligt Lagrådet kunde det inte anses att regeringsformens beredningskrav var uppfyllt. Remissen kunde därför inte läggas till grund för lagstiftning.

17. Lagrådet anförde i yttrandet sammanfattningsvis följande. Förslagen i promemorian var långt ifrån okomplicerade. Remissinstanserna fick mindre än en månad på sig att yttra sig och remisstiden inföll under sommaren då arbetsbelastningen är särskilt hög hos myndigheter och organisationer. Innebörden och konsekvenserna av förslaget var inte tillräckligt redovisade i promemorian. Det har t.ex. inte redovisats varför vissa gärningar skulle ha ett straffvärde som föranleder de straffskalor som föreslås och det framgår inte heller klart hur vissa konkurrenssituationer ska lösas. Avsaknaden av analyser av nu nämnda slag i kombination med den korta remisstiden måste ha försvårat för remissinstanserna att bedöma förslagets konsekvenser. Det måste krävas

alldeles särskilda skäl för att godta en avvikelse från det gängse beredningskravet genom en så kort remisstid som det nu var fråga om och några sådana skäl har inte anförts i ärendet.

18. I propositionen anförde regeringen beträffande ärendets beredning att förslagen inte utgjorde någon nykriminalisering och att omfattningen av förslagen var begränsad. Analyserna i promemorian bedömdes vara tillräckliga och det hade inte, med undantag för två remissinstansers kommentarer, framkommit att den korta svarstiden skulle ha medfört svårigheter för remissinstanserna att lämna sina yttranden i tid eller att de inte skulle ha hunnit sätta sig in i lagstiftningsärendets centrala frågor. Beredningsunderlaget var enligt regeringen därför tillräckligt. (Se a. prop. s. 15 f.)

19. Vid riksdagsbehandlingen godtog justitieutskottet propositionens förslag till lagändringar. Utskottet instämde emellertid i Lagrådets bedömning att regeringen hade brustit i beredningen av ärendet, bl.a. genom en alltför kort remisstid och en bristande motivering för denna avvikelse från det gängse beredningskravet. Utskottet underströk vikten av att kravet på beredning iakttas, samtidigt som utskottet delade regeringens bedömning att det mot bakgrund av bl.a. brottsutvecklingen var angeläget att de aktuella straffskärpingarna snarast träder i kraft. Eftersom den stora majoriteten av remissinstanserna hade inkommit med remissvar trots den korta svarstiden var utskottet berett att, i detta fall, ställa sig bakom propositionen trots att beredningen i delar varit bristfällig. (Se bet. 2017/18:JuU8 s. 11 f.)

Lagprövning – efterhandskontroll

20. I 11 kap. 14 § första stycket regeringsformen finns bestämmelser om lagprövning. Om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vid prövningen ska det enligt andra

stycket särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag. Likalydande bestämmelser om lagprövning finns för förvaltningens del i 12 kap. 10 §.

21. Målet berör inte frågan om det höjda minimistraffet för grovt vapenbrott står i strid med en grundlag eller annan överordnad författning eller om bestämmelsens utformning i något hänseende är bristfällig. Frågan är i stället om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst (11 kap. 14 § första stycket andra meningen).

22. Om förhållandena är sådana att stadgad ordning har åsidosatts är domstol alltså förhindrad att tillämpa en föreskrift som riksdagen har antagit, även om föreskriften inte har någon sådan brist som anges i 11 kap. 14 § första stycket första meningen. Vid denna prövning ska vad som sägs i 11 kap. 14 § andra stycket om riksdagen som folkets främsta företrädare beaktas. Den bestämmelsen infördes vid grundlagsändringarna 2010 i samband med att det s.k. uppenbarhetsrekvisitet vid lagprövning togs bort. Det uttalades då att bestämmelsen i andra stycket utgör en påminnelse om att riksdagen är att betrakta som grundlagens främsta uttolkare samtidigt som bestämmelsen tydliggör att det politiska beslutsfattandet i en rättsstat är bundet av vissa begränsningar. (Se prop. 2009/10:80 s. 148.)

Lagrådet - förhandskontroll

23. Den normkontroll som regleras i regeringsformens bestämmelser om lagprövning innebär en efterhandsprövning. En förhandskontroll sker vid lagstiftning genom att Lagrådet avger rådgivande yttranden över lagförslag.

24. Bestämmelser om Lagrådet finns i 8 kap. 20–22 §§ regeringsformen. Yttrande från Lagrådet inhämtas enligt 21 § första stycket av regeringen samt i vissa angivna fall av ett riksdagsutskott. I andra stycket anges i sju punkter det s.k. obligatoriska lagrådsområdet – yttrande ska inhämtas innan lag beslutas på

dessa områden. Lagrådets granskning är inte nödvändig om granskningen skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja en lagstiftningsfrågas behandling så att avsevärt men uppkommer; regeringen måste enligt tredje stycket i sådana fall för riksdagen redovisa skälen för att det inte har hämtats in något yttrande från Lagrådet. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör enligt tredje stycket sista meningen aldrig hinder mot att lagen tillämpas.

25. I 22 § räknas i fem punkter upp vad Lagrådets granskning ska avse, nämligen hur ett förslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur föreskrifter i ett förslag förhåller sig till varandra, hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav, om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

26. Trots att det inte nämns uttryckligen i 22 § är ett viktigt inslag i Lagrådets granskning att bedöma frågan om lagstiftningsärendet har beretts i föreskriven ordning (jfr SOU 2007:85 s. 56).

27. Det nu aktuella lagförslaget om skärpningar av straffen för vapenbrott och brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor faller inom det s.k. obligatoriska lagrådsområdet.

Beredningskravet

28. I 7 kap. regeringsformen finns bestämmelser om regeringsarbetet. Beträffande ärendenas beredning gäller att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanlutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. (Se 2 §.)

29. Formerna för hur beredningskravet ska uppfyllas är inte närmare reglerat i regeringsformen. När det gäller beredning av ett lagstiftningsärende är remissförfarandet emellertid centralt (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 59). Några i författning bindande föreskrifter om remisstidens längd finns inte. Konstitutionsutskottet har dock flera gånger pekat på vikten av att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen (se t.ex. yttr. 2013/14:KU6y s. 5 f.). Utskottet har framhållit att remissbehandling medför att kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 63). I den inom Statsrådsberedningen utarbetade s.k. Propositionshandboken Ds 1997:1 finns riktlinjer för regeringsarbetet. Det anges där att remisstiden som huvudregel inte bör sättas kortare än tre månader (se s. 32).

30. I granskningsbetänkandet 2015/16:KU20 yttrade utskottet beträffande vissa frågor om hantering av flyktingmottagandet m.m. att beredningskravet inte är lika för alla fall, att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen och att det därför finns ett utrymme för flexibilitet för allvarliga och brådskande fall, t.ex. när det gäller möjligheten till förkortad tidsfrist för att lämna synpunkter. Samtidigt framhöll utskottet att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse, även i krissituationer. (Se s. 479.)

31. I samband med riksdagsbehandlingen av prop. 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd beredde finansutskottet tillfälle för konstitutionsutskottet att yttra sig. Utskottet begränsade sitt yttrande till propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav. Konstitutionsutskottet angav att riksdagen i varje enskilt ärende har att ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om beredningskravet kan anses tillräckligt. Frågan om beredningskravet i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna

ta ställning till förslaget bör enligt konstitutionsutskottet bedömas av beredande utskott. I det sammanhanget kan enligt utskottet även beaktas vad utskottet tidigare uttalat om beredningskravet. (Se konstitutionsutskottets yttr. 2017/18:KU9y s. 9, se även yttr. 2013/14:KU6y s. 6.)

Lagprövning vid bristfällig beredning

32. Normkontrollen är alltså fördelad mellan flera olika instanser med delvis skilda uppgifter och tar sikte på olika skeden av lagstiftningsarbetet, från förhandskontroll av lagen som helhet till efterhandsprövning vid tillämpning av en föreskrift i ett enskilt fall. Den fråga som aktualiseras i det här målet är hur långt lagprövningen sträcker sig enligt 11 kap. 14 § första stycket andra meningen regeringsformen eller med andra ord i vilken omfattning en domstol är förhindrad att tillämpa en föreskrift därför att det har gjorts formella fel när föreskriften kom till.

33. Lagprövningen är generellt utformad och tar enligt ordalydelsen sikte på allt som kan hänföras till ”stadgad ordning” för lagstiftningsarbetet. Klart är att den omfattar kompetensfördelningen mellan olika beslutande organ och de interna beslutsformerna. Som exempel kan anges att regeringen har reglerat en fråga som krävt beslut av riksdagen (jfr NJA 1996 s. 370) och att riksdagen har fattat beslut med enkel majoritet trots att ett kvalificerat förfarande skulle ha iakttagits. (Jfr Anders Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl. 2018, s. 579 och Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 546.)

34. Lagprövningen omfattar emellertid också andra fel vid förfarandet än sådana som består i att beslut inte har fattats i behörig ordning. En begränsning ligger dock i att den stadgade ordningen ska ha satts åt sidan i något ”väsentligt hänseende” för att föreskriften inte ska få tillämpas. Det kan noteras att regeringen i propositionen till nuvarande lydelse av grundlags-

bestämmelsen om lagprövning angav statsorganens arbetssätt och funktionsuppdelning som exempel på områden där det framstod som motiverat med ett mer begränsat utnyttjande av möjligheten till lagprövning (se prop. 2009/10:80 s. 147). Med hänsyn till bestämmelsens ordalydelse får det ses som uteslutet att en domstol vid lagprövning som avser andra förfarandefel än behörighetsöverskridanden underkänner en föreskrift baserat på en rent formell bedömning av lagstiftningsarbetet, där brister i proceduren ses isolerade från de konsekvenser som de kan ha orsakat i ett visst lagstiftningsärende. Väsentlighetsprövningen bör innefatta åtminstone en viss bedömning av felets återverkningar i ärendet, så långt dessa låter sig överblickas i ett enskilt fall.

35. Vad som ställs på sin spets i det här målet är om en bristfällig beredning kan leda till att en föreskrift efter lagprövning inte får tillämpas. Som framgår av redovisningen i p. 28–31 utgör remissförfarandet och beredningen i övrigt en central del av stadgad ordning för ett lagstiftningsärende. Beredningen omfattas därmed av lagprövningen enligt andra meningen i 11 kap. 14 § första stycket regeringsformen.

36. Av betydelse vid lagprövningen är att beredningskravet inte är närmare preciserat i regeringsformen. Det finns ett utrymme för variationer beroende på ärendets natur och omständigheterna i övrigt.

37. Brister vid beredningen måste för att få betydelse vid lagprövningen vara väsentliga. Detta torde endast i undantagsfall bli aktuellt och lagprövningen skiljer sig alltså från Lagrådets bredare granskning. Lagprövningen får när det gäller beredningen anses ta sikte på i vad mån frågor av betydelse för rättssäkerheten har utretts och belysts. Om det tydligt brister i det avseendet samtidigt som det har förekommit ett ofullständigt remissförfarande bör det kunna inverka vid en lagprövning. Lagstiftningsärendets natur och om det har funnits någon reell möjlighet för remissinstanserna att överväga förslagen och tillföra ärendet sakkunskap och synpunkter blir då av betydelse. Om återverkningarna för enskilda i något

centralt hänseende framstår som helt outredda eller oöverblickbara, trots att upplysningar rimligtvis hade kunnat hämtas in genom ett mer sedvanligt remissförfarande, skulle detta kunna leda till bedömningen att stadgad ordning har satts åt sidan i ett väsentligt hänseende.

38. En begränsning följer vidare av påminnelsen i andra stycket i 11 kap. 14 § regeringsformen om att riksdagen är att betrakta som grundlagens främsta uttolkare (se p. 22). I en lagprövning enligt 14 § första stycket andra meningen får då anses ligga att domstolen ska ta särskild hänsyn till om riksdagen har funnit att beredningen, på av regeringen eller utskottet anförda grunder, kan godtas trots en avvikelse från sedvanlig beredning.

39. Den uppgift som domstolarna har enligt regeringsformen innebär att en domstol inte kan inskränka sig till att enbart konstatera att frågan har uppmärksamrats av riksdagen. Det ankommer på domstolen att göra en egen bedömning av om avvikelsen från det normala förfarandet vid lagstiftning är av sådan natur att föreskriften inte får tillämpas. Andra stycket i 11 kap. 14 § måste i sammanhanget så förstås att domstolen ska ge riksdagens tolkning stor tyngd och att det krävs starka skäl, närmast av allmänt rättsstatlig karaktär, för att gå ifrån den tolkningen (jfr bet. 2009/10:KU19 s. 39). Ett sådant försteg för riksdagens tolkning får dock anses förutsätta att riksdagsbehandlingen innefattar en uttolkning av regeringsformen i förhållande till den aktuella bristen i beredningen av lagstiftningsärendet. I detta sammanhang får det särskild betydelse att riksdagen redovisar sin bedömning av Lagrådets yttrande.

Bedömningen i detta fall

40. Som justitieutskottet konstaterat har beredningen av ändringarna i vapenlagen varit bristfällig. Remisstiden har varit alltför kort och motiveringen för denna avvikelse har varit bristande. Detta gäller även om det beaktas att lagstiftningsärendet har haft en begränsad omfattning. Stadgad ordning har därmed inte följts fullt ut. Det saknas dock stöd för slutsatsen att

återverkningarna för den enskilde som en följd av den korta remisstiden har blivit helt outredda eller oöverblickbara. Inte heller kan bristerna på någon annan grund bedömas som väsentliga i den mening som avses i 11 kap. 14 § första stycket andra meningen regeringsformen.

41. Den nya lydelse som vapenlagen har fått genom SFS 2017:1139 ska alltså tillämpas i detta mål.

Slutsats

42. FA ska dömas för grovt vapenbrott. Påföljden bestäms till fängelse i två år.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Gudmund Toijer, Ingemar Persson (referent), Lars Edlund, Stefan Johansson och Malin Bonthron
Föredragande justitiesekreterare: Maria Arnell