

En straffreform

Volym 3

Betänkande av Straffreformutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:66

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1279-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1280-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

VOLYM 1

Sammanfattning	29

DEL 1 Författningsförslag och författningskommentar

1 Författningsförslag.....	65
1.1 Förslag till lag (2028:000) om villkorligt fängelse	65
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	73
1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	124
1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	144
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid	148
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken	149
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott.....	151
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.	152
1.9 Förslag till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)...	157
1.10 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)	158

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet	159
1.12	Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)	161
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall	163
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.....	164
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.	165
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	167
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	168
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	171
1.19	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ...	173
1.20	Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)	174
1.21	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	175
1.22	Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611).....	176
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.....	177
1.24	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen	178
1.25	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen	180
1.26	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden	183

1.27	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande	185
1.28	Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)....	187
1.29	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.....	189
1.30	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning	190
1.31	Förslag till lag om ändring i lagen (2025:000) om internationell verkställighet i brottmål	191
1.32	Förslag till förordning (2028:000) om villkorligt fängelse ...	194
1.33	Förslag till förordning (2028:000) om övervakning efter villkorlig frigivning.....	199
1.34	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål....	203
1.35	Förslag till förordning om ändring i bötesverkställighetsförordningen (1979:197)	205
1.36	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.	207
1.37	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.....	208
1.38	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	210
1.39	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1174) med instruktion för övervakningsnämnderna.....	211
1.40	Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010)	213
1.41	Förslag till förordning om ändring i strafftidsförordningen (2019:95)	214

2	Författningskommentar	215
2.1	Förslaget till lag (2028:000) om villkorligt fängelse	215
2.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	246
2.3	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	358
2.4	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	370
2.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid.....	371
2.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken	372
2.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott	373
2.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.	373
2.9	Förslaget till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)	376
2.10	Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)	376
2.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet	377
2.12	Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)	378
2.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.....	378
2.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.	379
2.15	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	381
2.16	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	381

2.17	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	382
2.18	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	383
2.19	Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)	384
2.20	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	384
2.21	Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)	385
2.22	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott.....	385
2.23	Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.....	386
2.24	Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen	387
2.25	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden	389
2.26	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.....	390
2.27	Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)	391
2.28	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.....	392
2.29	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning	393
2.30	Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:000) om internationell verkställighet i brottmål	393

DEL 2 Uppdragets genomförande och inriktning

3	Vårt uppdrag och arbete	397
3.1	Inledning	397
3.2	Utredningens uppdrag	397
3.3	Uppdragets genomförande	398
3.4	Avgränsningar.....	399
3.5	Betänkandets disposition	399
4	Ett stärkt brottsofferperspektiv och samhällsskydd	401
4.1	Inriktningen av vårt uppdrag	401
4.2	Straffteoretisk bakgrund	402
4.2.1	Inledning.....	402
4.2.2	Straffets ändamål	402
4.2.3	Bestraffningsprinciper	405
4.2.4	Straffteoriernas betydelse i dagens påföljdssystem	407
4.3	Påföljdssystemet från ett brottsofferperspektiv.....	408
4.3.1	En historisk tillbakablick – från självhämd till behandling.....	408
4.3.2	Brottsofferperspektivet i 1989 års påföljdsreform och i dag	411
4.4	Brottsofferperspektivet i ett reformerat påföljdssystem ...	414
4.4.1	Det finns goda skäl att stärka brottsofferperspektivet	414
4.4.2	Vem är brottsoffer?.....	414
4.4.3	Brottsoffers intressen och behov sträcker sig bortom det straffrättsliga ingripandet	416
4.4.4	Upprättelse som syfte med straff.....	417
4.4.5	Hur kan brottsofferperspektivet stärkas?	420
4.5	Samhällsskyddets plats i påföljdssystemet – från 1900-talet till i dag.....	424

4.6	Samhällsskyddet i ett reformerat påföljdssystem	427
4.6.1	Ett effektivt samhällsskydd kräver ett pluralistiskt förhållningssätt	427
4.6.2	Närmare om avskräckning och inkapacitering	428
4.6.3	Hur kan samhällsskyddsaspekterna i påföljdssystemet stärkas?	433

VOLYM 2

DEL 3 Påföljderna

5	Det nuvarande påföljdssystemet.....	441
5.1	Uppdrag och disposition	441
5.2	Den nuvarande ordningen	442
5.2.1	Inledning	442
5.2.2	Påföljderna	444
5.2.3	Val av påföljd	499
5.2.4	Ny påföljdsbestämning efter en tidigare dom	510
5.3	Ordningen i några andra europeiska länder	516
5.3.1	Inledning	516
5.3.2	Danmark	517
5.3.3	Norge	522
5.3.4	Finland	526
5.3.5	Island	529
5.3.6	Tyskland.....	531
5.3.7	England	532
5.3.8	Sammanfattande jämförelse	533
5.4	Tidigare överväganden och diskussioner om ett förändrat påföljdssystem	534
5.4.1	Lagstiftningsärenden	534
5.4.2	Den juridiska litteraturen	564
5.4.3	Särskilt om intensivövervakning med elektronisk kontroll	573

6	Ett påföljdssystem med villkorligt fängelse	577
6.1	Närmare om vårt uppdrag.....	577
6.2	Utgångspunkter för våra överväganden	578
6.2.1	Övergripande utgångspunkter	578
6.2.2	De icke frihetsberövande påföljderna bör på ett tydligt sätt förmedla klander och ha ett tillräckligt ingripande verkställighetsinnehåll.....	580
6.2.3	Tydliga konsekvenser vid återfall i brott eller annan misskötsamhet.....	581
6.2.4	Korta fängelsestraff bör undvikas	582
6.2.5	Påföljdssystemet bör förenklas och påföljdsvalet styras av enhetliga kriterier.....	583
6.2.6	Reglerna bör främja en effektiv handläggning	584
6.3	Villkorligt fängelse bör införas i påföljdssystemet.....	585
6.4	Uppbyggnaden av ett system med villkorligt fängelse.....	594
6.4.1	Systemets grundläggande struktur och innebörd.....	594
6.4.2	IÖV bör fortfarande vara en verkställighetsform	600
6.4.3	Överlämnande till vård enligt LVM bör utgå ur påföljdssystemet	604
6.4.4	Kontraktsvård bör utgå ur påföljdssystemet.....	611
6.4.5	Prövotiden för villkorligt fängelse	621
6.5	Närmare om den lagtekniska lösningen.....	629
6.5.1	Ändringar i brottsbalken	629
6.5.2	En ny lag om villkorligt fängelse.....	637
6.5.3	Två nya förordningar som ersätter förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder	637
6.6	Förutsättningarna för villkorligt fängelse	639
6.6.1	Den grundläggande förutsättningen	639
6.6.2	Närmare om betydelsen av brottslighetens art ...	648
6.6.3	Närmare om betydelsen av den tilltalades tidigare brottslighet.....	658
6.6.4	Synnerliga skäl för villkorligt fängelse.....	670
6.6.5	Delvis villkorligt fängelse	683

6.7	Tilläggsanktionerna till villkorligt fängelse.....	697
6.7.1	Allmänt om tilläggsanktionerna.....	697
6.7.2	Dagsböter som tilläggsanktion	701
6.7.3	Verkställighet av dagsböter som tilläggsanktion	707
6.7.4	Samhällstjänst som tilläggsanktion	709
6.7.5	Övervakning som tilläggsanktion	725
6.8	Valet av tilläggsanktion	736
6.8.1	Valet mellan böter, samhällstjänst och övervakning.....	736
6.8.2	Ett villkorligt fängelsestraff bör i vissa fall kunna förenas med mer än en tilläggsanktion....	743
6.8.3	Skäl att avstå från att förena straffet med en tilläggsanktion	748
6.9	Verkställighet av samhällstjänst och övervakning samt möjligheten att lämna nöjdförklaring	756
6.9.1	Inledande av verkställighet.....	756
6.9.2	Nöjdförklaring.....	758
6.9.3	Verkställighetens mål och utformning.....	761
6.9.4	Den dömdes allmänna skyldigheter	768
6.9.5	Ansiktsbilder.....	770
6.9.6	Verkställighet av en samhällstjänstsanktion	777
6.9.7	Krav på nykterhet vid utförande av samhällstjänst	783
6.9.8	Biträdande kontrollör.....	787
6.9.9	En samhällstjänstsanktion bör kunna ändras, upphävas eller ersättas med övervakning	788
6.9.10	Verkställighet av en övervakningssanktion.....	792
6.9.11	Övervakare och biträdande övervakare	795
6.9.12	Helghemarrest	800
6.9.13	Alternativ till helghemarrest	814
6.9.14	Elektronisk kontroll av helghemarrest och andra liknande inskränkningar i rörelsefriheten.....	819
6.9.15	Undantag från inskränkningarna.....	821
6.9.16	Särskilda föreskrifter vid övervakning.....	822
6.9.17	Elektronisk kontroll av särskilda föreskrifter.....	837

6.9.18	Ändring av tidigare beslut och nya beslut vid en övervakningssanktion	841
6.9.19	Anmälningsskyldighet för externa vårdgivare.....	843
6.9.20	Bemyndigande	846
6.9.21	Beslutsordning.....	847
6.10	Åtgärder vid brister i fullgörandet av tilläggssanktioner....	855
6.10.1	Åtgärder när den dömden inte betalar dagsböter som tilläggssanktion	855
6.10.2	Åtgärder när den dömden inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning	858
6.10.3	Åtgärder när den dömden på ett allvarligt sätt har brutit mot sina skyldigheter till följd av samhällstjänst eller övervakning	875
6.10.4	Upphävande av beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt.....	881
6.10.5	Åtgärder när en samhällstjänst- eller övervakningssanktion inte går att verkställa av annat skäl.....	888
6.10.6	Tillgodoräknande med anledning av delvis fullgörande av tilläggssanktion	891
6.10.7	Omhändertagande.....	899
6.11	Ny påföljdsbestämning efter tidigare dom	908
6.11.1	Huvuddragen i den nuvarande ordningen behålls	908
6.11.2	Ny påföljd som huvudregel.....	911
6.11.3	Förutsättningarna för konsumtionsdom	917
6.11.4	Förutsättningarna för undanröjande.....	922
6.11.5	Upphävande av beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt	933
6.11.6	Korrigeringsreglerna	952
6.11.7	Tillämpningen i högre rätt.....	954
6.12	Tillgodoräknande av tid för frihetsberövande respektive fullgjord del av tilläggssanktion	957
6.12.1	Tillgodoräknande av tidigare frihetsberövande...	957

6.12.2	Förhållandet mellan tillgodoräknande av fullgjord del av tilläggssanktion och villkorlig frigivning efter upphävande av beslutet om villkorlighet.....	959
6.12.3	Sammanfattning.....	965
6.13	Anpassningar av andra regler i brottsbalken till ett system med villkorligt fängelse	967
6.13.1	Påföljdsvalet för unga lagöverträdare	967
6.13.2	Påföljdsvalet för lagöverträdare med en allvarlig psykisk störning.....	974
6.13.3	Beaktande av återfall vid straffmätningen	984
6.14	Underlaget för bestämmande av straff	993

VOLYM 3

DEL 4 Straffskalorna

7	Inledande överväganden till en översyn av straffskalorna	1001
7.1	Uppdrag och disposition	1001
7.2	Straffskalornas nuvarande utformning	1002
7.2.1	Straffskalorna och deras ramar enligt gällande rätt.....	1002
7.2.2	Grunderna för de nuvarande straffskalornas utformning.....	1004
7.2.3	De straffminimum och straffmaximum som faktiskt används i straffstadgandena.....	1006
7.2.4	De nuvarande straffskalorna överlappar varandra i stor utsträckning.....	1008
7.2.5	Särskilt om några tidigare lagstiftningsärenden som har avsett straffskalorna	1010
7.3	Reglerna om omvandling av fängelse på livstid.....	1014
7.3.1	Omvandlingslagen.....	1014
7.3.2	Användningen av livstidsstraffet	1018

7.4	Internationella åtaganden med krav på straffskalors utformning	1019
7.5	Straffskalornas utformning i några andra länder	1020
7.5.1	Inledning	1020
7.5.2	Dansk rätt	1021
7.5.3	Norsk rätt	1021
7.5.4	Finsk rätt	1021
7.5.5	Tysk rätt	1022
7.6	Behovet av en översyn av straffskalorna och utgångspunkterna för en sådan översyn.....	1022
7.7	Straffskalornas ramar.....	1042
7.7.1	Tiden för fängelse och nivåerna för böter	1042
7.7.2	De i straffskalorna angivna straffen	1050
7.8	Behovet av följdändringar med anledning av våra inledande överväganden till översynen.....	1055
7.9	Det praktiska genomförandet av översynen – vad vi menar med en översyn	1059
8	Översynen av straffskalorna.....	1065
8.1	Brotten mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken)	1065
8.1.1	Utgångspunkter för våra överväganden.....	1065
8.1.2	Vårt förslag och vår bedömning	1067
8.2	Brotten mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken)	1083
8.2.1	Utgångspunkter för våra överväganden.....	1083
8.2.2	Vårt förslag och vår bedömning	1089
8.3	Ärekränkingsbrotten (5 kap. brottsbalken)	1107
8.3.1	Vår översyn av ärekränkingsbrotten.....	1107
8.4	Sexualbrotten (6 kap. brottsbalken)	1113
8.4.1	Utgångspunkter för våra överväganden.....	1113
8.4.2	Vårt förslag och vår bedömning	1119
8.5	Brotten mot familj (7 kap. brottsbalken).....	1125
8.5.1	Vår översyn av brotten mot familj	1125

8.6	Förmögenhetsbrotten (8–12 kap. brottsbalken)	1131
8.6.1	Utgångspunkter för våra överväganden och förslag	1131
8.6.2	Tillgreppsbrotten (8 kap. brottsbalken)	1139
8.6.3	Bedrägeri och annan oredlighet (9 kap. brottsbalken)	1148
8.6.4	Förskingring, annan trolöshet och mutbrott (10 kap. brottsbalken)	1166
8.6.5	Brott mot borgenärer m.m. (11 kap. brottsbalken)	1175
8.6.6	Skadegörelsebrotten (12 kap. brottsbalken)	1180
8.7	De allmänfarliga brotten (13 kap. brottsbalken)	1184
8.7.1	Vår bedömning	1184
8.8	Förfalskningsbrotten (14 kap. brottsbalken)	1192
8.8.1	Utgångspunkter för våra överväganden	1192
8.8.2	Vårt förslag och vår bedömning	1195
8.9	Mened, falskt åtal och annan osann utsaga (15 kap. brottsbalken)	1202
8.9.1	Vårt förslag och vår bedömning	1202
8.10	Brotten mot allmän ordning (16 kap. brottsbalken)	1214
8.10.1	Vår översyn av brotten mot allmän ordning	1214
8.11	Brotten mot allmän verksamhet m.m. (17 kap. brottsbalken)	1224
8.11.1	Vår bedömning	1224
8.12	Högmålsbrotten och brotten mot Sveriges säkerhet (18 och 19 kap. brottsbalken)	1234
8.12.1	Vår översyn av högmålsbrotten och brotten mot Sveriges säkerhet	1234
8.13	Tjänstefel m.m. (20 kap. brottsbalken)	1239
8.13.1	Vårt förslag och vår bedömning	1239
8.14	Brott av krigsmän och landsförräderi m.m. (21 och 22 kap. brottsbalken)	1245
8.14.1	Vår bedömning	1245

8.15	De osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken ..	1249
8.15.1	Vår bedömning.....	1249
8.16	Brott i annan lagstiftning än brottsbalken (specialstraffrätten)	1252
8.16.1	Vilka ändringar av straffskalor i specialstraffrätten som bör övervägas	1252
8.16.2	Skattebrottslagen.....	1254
8.16.3	Lagen om straff för smuggling	1258
8.16.4	Bidragsbrottslagen	1268
8.16.5	Lagen om straff för penningtvättsbrott.....	1273
8.16.6	Lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.....	1278
8.16.7	Annan specialstraffrättslig reglering	1282

DEL 5 Straffmätningen

9	Hela straffskalan ska komma till användning.....	1305
9.1	Uppdrag och disposition.....	1305
9.2	Straffvärdet som en grund för påföljdsbestämningen enligt gällande rätt	1306
9.2.1	Den grundläggande bestämmelsen.....	1306
9.2.2	Vissa i lag angivna försvårande och synnerligen försvårande omständigheter.....	1310
9.2.3	Vissa i lag angivna förmildrande omständigheter.....	1312
9.2.4	Förhållandet till gradindelningen	1313
9.3	Något om processuella aspekter på straffvärdet.....	1318
9.4	Betydelsen av 1989 års påföljdsreform.....	1320
9.5	2010 års reform angående skärpta straff för allvarliga våldsbrott	1322
9.5.1	Grunden för reformen	1322
9.5.2	Ändringar av de generella reglerna om straffmätning.....	1322
9.5.3	De övriga ändringar som gjordes genom reformen	1324

9.6	Vad har hänt efter 2010 års reform?	1325
9.6.1	Brottsförebyggande rådets utvärdering av 2010 års reform (Brå rapport 2014:6).....	1325
9.6.2	Vad kan i övrigt konstateras om effekterna av 2010 års reform?	1328
9.6.3	Särskilt om kriminalstatistiken – vad kan sägas om hur straffet bestäms i praktiken?	1331
9.7	Något om regleringen i andra länder	1337
9.7.1	Inledning	1337
9.7.2	Dansk rätt	1337
9.7.3	Norsk rätt	1339
9.7.4	Finsk rätt	1339
9.7.5	Isländsk rätt	1340
9.7.6	Tysk rätt	1341
9.7.7	Engelsk rätt	1341
9.8	Ett utnyttjande av straffskalornas hela spännvidd	1343
9.8.1	Behovet av att straffskalorna kommer till användning och hur det bör tillgodoses	1343
9.8.2	Skyddsvärda intressen – inklusive brottsoffers – ska beaktas vid straffvärdebedömningen.....	1350
9.8.3	Hela straffskalans spännvidd ska komma till användning	1355
10	Skärpta straff för flerfaldig brottslighet	1373
10.1	Inledning	1373
10.2	När föreligger flerfaldig brottslighet?	1374
10.2.1	Flerfaldig brottslighet eller återfall?	1374
10.2.2	Ett eller flera brott?	1375
10.3	Allmänna principer för påföljdsbestämning vid flerfaldig brottslighet	1383
10.3.1	Gemensamt straff – separata straff – kollektivt straff	1383
10.3.2	Absorption – kumulation – asperation	1384
10.3.3	Grunderna för asperationsprincipens tillämpning	1386
10.4	En historisk tillbakablick.....	1389

10.5	Den nuvarande ordningen.....	1391
10.5.1	Den gemensamma straffskalan.....	1391
10.5.2	Bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde.....	1394
10.5.3	Påföljdsvalet vid flerfaldig brottslighet.....	1410
10.6	Tidigare överväganden.....	1413
10.6.1	Inledning.....	1413
10.6.2	Straffnivåutredningen	1414
10.6.3	Påföljdsutredningen	1415
10.6.4	Flerbrottsutredningen	1417
10.7	Ordningen i några andra europeiska länder	1426
10.7.1	Inledning.....	1426
10.7.2	Norsk rätt	1426
10.7.3	Finsk rätt	1431
10.7.4	Dansk rätt	1436
10.7.5	Sammanfattande jämförelse avseende de studerade nordiska länderna	1440
10.7.6	Kort om engelsk och tysk rätt.....	1443
10.8	Våra överväganden och förslag	1445
10.8.1	Närmare om uppdraget.....	1445
10.8.2	Behovet av en reform	1446
10.8.3	Utgångspunkter för våra överväganden.....	1450
10.8.4	En skärpning av den gemensamma straffskalan vid fängelse på viss tid.....	1458
10.8.5	Livstids fängelse som gemensamt straff	1468
10.8.6	En skärpt straffvärdebedömning av flerfaldig brottslighet kräver en ändamålsenlig reglering .	1474
10.8.7	Utformningen av en ny regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet	1486
10.8.8	Hanteringen av flerfaldig bötesbrottslighet	1502

11	Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk.....	1513
11.1	Bakgrund, uppdrag och disposition.....	1513
11.2	Brottslighet inom ramen för kriminella nätverk.....	1515
11.2.1	Allmänt om kriminella nätverk.....	1515
11.2.2	Brottsligheten och dess utveckling.....	1520
11.3	Den nuvarande ordningen om straffskärpning vid brott som har samband med kriminella nätverk.....	1527
11.3.1	Allmänt om reglering som kan ha särskild betydelse vid brott som har samband med kriminella nätverk.....	1527
11.3.2	Den särskilda straffskärpningsgrunden för brott i organiserad form	1531
11.3.3	Den särskilda straffskärpningsgrunden för våldsamma uppgörelser bland kriminella	1534
11.4	Skyddet för föreningsfriheten i förhållande till brott som har samband med kriminella nätverk.....	1543
11.4.1	Allmänt om skyddet för föreningsfriheten.....	1543
11.4.2	Särskilt om sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism.....	1544
11.5	Nordisk utblick.....	1546
11.5.1	Inledning	1546
11.5.2	Danmark	1548
11.5.3	Norge	1558
11.5.4	Finland	1561
11.5.5	Sammanfattande jämförelse	1563
11.6	Överväganden och förslag.....	1565
11.6.1	Närmare om uppdraget	1565
11.6.2	Föreningsfrihetens betydelse för den fråga som vårt uppdrag gäller	1566
11.6.3	Behovet av en reform och utgångspunkter för våra överväganden.....	1568
11.6.4	Tillämpningsområdet för en ny straffskärpningsbestämmelse.....	1573

11.6.5	Den nya straffskärpningsbestämmelsens inverkan på straffvärdet	1585
11.6.6	En förhöjd straffskala när ett tidsbestämt fängelsestraff bestäms enligt den nya straffskärpningsbestämmelsen	1595

12 Billighetsskäl, andra strafflindringsgrunder och påföljdseftergift 1605

12.1	Uppdrag och disposition.....	1605
12.2	Strafflindringsgrunderna enligt gällande rätt.....	1606
12.2.1	Den rättsliga regleringen	1606
12.2.2	Strafflindringsgrundernas bakgrund	1608
12.2.3	Strafflindringsgrundernas närmare innebörd	1615
12.3	Reglerna i några andra nordiska länder	1640
12.3.1	Inledning.....	1640
12.3.2	Norsk rätt	1641
12.3.3	Finsk rätt	1644
12.3.4	Dansk rätt	1647
12.3.5	Sammanfattande jämförelse.....	1649
12.4	Överväganden och förslag	1650
12.4.1	Närmare om uppdraget.....	1650
12.4.2	Utgångspunkter för våra överväganden.....	1651
12.4.3	Hur billighetsskäl och övriga strafflindringsgrunder bör inverka på påföljdsbestämningen	1652
12.4.4	Strafflindringsgrunden som avser allvarlig kroppsskada.....	1653
12.4.5	Strafflindringsgrunden som avser hög ålder och dålig hälsa	1655
12.4.6	Strafflindringsgrunden som avser sen lagföring.....	1657
12.4.7	Strafflindringsgrunderna som avser förebyggande av skadliga verkningar av brottet och frivillig angivelse	1659
12.4.8	Strafflindringsgrunden som avser arbetsrättsliga följder m.m.	1660

12.4.9	Straffflindringsgrunden som avser vissa typer av sanktionskumulation	1663
12.4.10	Straffflindring på grund av andra omständigheter	1665
12.4.11	Straffflindringsgrunderna som avser utredningsmedverkan	1668
12.4.12	Kravet på särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till en straffflindringsgrund	1670
12.4.13	Bestämmelsen om påföljdseftergift	1671
12.4.14	Straffflindringsgrunderna är i övrigt väl avvägda	1672

VOLYM 4

DEL 6 Straffprocessuella frågor och följdändringar

13	En presumption för häktning i fler fall	1677
13.1	Uppdrag och disposition	1677
13.2	En inledande beskrivning av tvångsmedlet häktning	1678
13.2.1	Häktningens funktion samt förhållandet till den enskildes fri- och rättigheter	1678
13.2.2	De nuvarande förutsättningarna för häktning ...	1680
13.2.3	Statistik över antalet häktade	1693
13.3	En utvidgning av presumptionen för häktning	1696
13.3.1	En utvidgning genom att sänka det minimistraff som ska vara föreskrivet för brottet	1696
13.3.2	En utvidgning till vissa specifika brott med ett lägre minimistraff	1704
13.3.3	En utvidgning till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarliga brott	1707

14	Följdändringar i den straffprocessuella lagstiftningen m.m.	1715
14.1	Inledning och allmänna utgångspunkter	1715
14.1.1	Behovet av följdändringar och en mer genomgripande översyn av de straffprocessuella reglerna	1715
14.1.2	Kapitlets disposition	1716
14.2	Gripande, anhållande och häktning	1716
14.2.1	Nuvarande reglering	1716
14.2.2	Överväganden och bedömning	1718
14.3	Hemliga tvångsmedel m.m.	1720
14.3.1	Nuvarande reglering	1720
14.3.2	Överväganden och förslag	1721
14.4	Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning	1722
14.4.1	Nuvarande reglering	1722
14.4.2	Överväganden och förslag	1725
14.5	Strafföreläggande	1727
14.5.1	Nuvarande reglering	1727
14.5.2	Överväganden och förslag	1728
14.6	Förordnande av offentlig försvarare	1731
14.6.1	Nuvarande reglering	1731
14.6.2	Överväganden och förslag	1732
14.7	Rättegången i brottmål – avgörande efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro	1734
14.7.1	Nuvarande reglering	1734
14.7.2	Överväganden och förslag	1734
14.8	Rättegången i brottmål – avgörande utan huvudförhandling	1736
14.8.1	Nuvarande reglering	1736
14.8.2	Överväganden och förslag	1738
14.9	Rättegången i brottmål – dom i förenklad form	1740
14.9.1	Nuvarande reglering	1740
14.9.2	Överväganden och förslag	1741

14.10 Rättegången i brottmål – omröstningsregler	1742
14.10.1 Nuvarande reglering	1742
14.10.2 Överväganden och förslag	1742
14.11 Rättegången i brottmål – förbudet mot reformatio in pejus	1747
14.11.1 Nuvarande reglering	1747
14.11.2 Överväganden och förslag	1747
14.12 Övriga följdändringar i rättegångsbalken	1749
14.13 Internationell straffverkställighet m.m.	1750
14.13.1 Inledning	1750
14.13.2 Lagen om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen ..	1750
14.13.3 Lagen om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen	1752
14.13.4 Lagen om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen	1753
14.13.5 Lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.	1754
14.13.6 Lagen om internationell verkställighet i brottmål	1757
14.13.7 Lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet	1758
14.13.8 Lagen om utlämning för brott	1760
14.13.9 Lagstiftning om överlämnande från Sverige enligt en arresteringsorder	1761
14.13.10 Övrigt internationellt rättsligt samarbete	1762
14.14 Övriga följdändringar	1763
14.14.1 Personutredning i brottmål	1763
14.14.2 Utvisning på grund av brott	1764
14.14.3 Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	1765
14.14.4 Socialförsäkringsbalken	1766
14.14.5 Lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	1767

14.14.6	Passlagen	1767
14.14.7	Lagen om belastningsregister	1768
14.14.8	Häkteslagen	1769
14.14.9	Ytterligare lagändringar samt förordningsändringar behöver övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet	1769

DEL 7 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och konsekvenser

15	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	1773
15.1	Ikraftträdande	1773
15.1.1	Skälen för vårt förslag	1773
15.2	Övergångsbestämmelser	1774
15.2.1	Skälen för våra förslag och vår bedömning	1775
16	Konsekvenser	1785
16.1	Inledning	1785
16.2	Ekonomiska konsekvenser	1787
16.2.1	Övergripande effekter av våra förslag och vissa ingångsvärden	1788
16.2.2	Kriminalvårdens kostnader	1789
16.2.3	Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna	1815
16.2.4	Kostnader för rättsväsendets övriga myndigheter	1820
16.2.5	Särskilt om ungdomspåföljder	1821
16.2.6	Finansiering	1822
16.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	1823
16.4	Konsekvenser för jämställdheten	1825
16.5	Konsekvenser för barn	1826
16.6	Övriga konsekvenser som anges i kommittéförordningen	1827

DEL 8 Förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden

17	Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena	1831
17.1	Inledning	1831
17.2	Alternativa författningsförslag.....	1831
17.2.1	Alternativt förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	1831
17.2.2	Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken	1832
17.3	Författningskommentar	1833
17.3.1	Det alternativa förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	1833
17.3.2	Det alternativa förslaget till lag om ändring i brottsbalken	1834
17.4	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	1843
18	Konsekvenser av de förslag som utredningen inte står bakom.....	1845
18.1	Inledning	1845
18.2	Kriminalvårdens kostnader och finansiering av dessa.....	1845
18.2.1	Skärpta straff för flerfaldig brottslighet	1845
18.2.2	Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk	1847
18.2.3	Häktningspresumtionen ska gälla i fler fall	1849
18.3	Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna	1851
18.3.1	Skärpta straff för flerfaldig brottslighet	1851
18.3.2	Häktningspresumtionen ska gälla i fler fall	1853
18.4	Sammantagen beräkning.....	1856

Särskilda yttranden 1857**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:115.....	1863
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:181.....	1885
Bilaga 3	Exempel på utformningen av domslut när det beslutas att ett fängelsestraff ska vara villkorligt.....	1887

DEL 4

Straffskalorna

7 Inledande överväganden till en översyn av straffskalorna

7.1 Uppdrag och disposition

I direktiven för vår utredning anförts att det är nödvändigt med en bred översyn av straffskalorna. Vårt uppdrag är att se över straffskalorna för de enskilda brotten och föreslå de ändringar som bedöms vara nödvändiga för att straffskalorna ska återspegla brottens allvar. Vidare ska vi särskilt överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå skärpningar i straffskalor för vålds- och sexualbrott samt för brott som är vanliga i kriminella nätverk och brott som hotar rättsstatens och samhällets fundament. Därutöver ska vi överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalorna. Vi ska också överväga och föreslå begränsningar av, eller om det bedöms lämpligt avskaffande av, överlappningen i straffskalorna mellan olika grader av gradindelade brott. Dessutom ska vi överväga och föreslå de följdändringar som kan vara nödvändiga, exempelvis vad gäller regleringen om omvandling av fängelse på livstid.

Det här kapitlet inleds med en redogörelse för straffskalornas nuvarande utformning (avsnitt 7.2). Avsnittet innehåller beskrivningar av straffskalornas ramar enligt gällande rätt, grunderna för de nuvarande straffskalornas utformning, vilka straffminimum och straffmaximum som används i straffskalorna, det förhållandet att de nuvarande straffskalorna överlappar varandra i stor utsträckning och några tidigare lagstiftningsärenden som har avsett straffskalorna. Vi redogör i avsnitt 7.3 för reglerna om omvandling av fängelse på livstid. I avsnitt 7.4 beskriver vi hur internationella åtaganden kan ha betydelse för straffskalornas utformning. Avsnitt 7.5 ägnas åt en beskrivning av hur straffskalorna är utformade i några jämförbara länder. Därefter följer i avsnitt 7.6 en närmare beskrivning av behovet av en över-

syn av straffskalorna och utgångspunkterna för en sådan. Vi redovisar i ett särskilt avsnitt (7.7) våra överväganden angående straffskalornas ramar. I avsnitt 7.8 behandlar vi vissa frågor om omvandling av fängelse på livstid och behovet av andra följdändringar. Avslutningsvis beskriver vi i avsnitt 7.9 några praktiska aspekter avseende översynen. Kapitel 8 ägnas sedan åt vår genomgång och översyn av de olika brottens straffskalor, såväl i brottsbalken som i annan lagstiftning (den s.k. specialstraffrätten).

När det gäller själva översynen av straffskalorna i kapitel 8 följer den för brottsbalkens del, för överskådlighetens skull, kapitelindelningen i balken. Därefter följer vår översyn av specialstraffrätten. Vi behandlar inte uttryckligen alla specialstraffrättsliga lagar. Det bör i det sammanhanget noteras att det av våra direktiv framgår att vi i samband med översynen av straffskalorna inte behöver redovisa överväganden för varje enskilt brott, men åtminstone bör redovisa uttryckliga överväganden när det gäller de mest centrala brotten i brottsbalken och specialstraffrätten.

7.2 Straffskalornas nuvarande utformning

7.2.1 Straffskalorna och deras ramar enligt gällande rätt

Brott är en gärning för vilken straff är föreskrivet (1 kap. 1 § brottsbalken). Med straff avses böter och fängelse (1 kap. 3 §). För användningen av straff gäller vad som är stadgat om de särskilda brotten (1 kap. 4 § första meningen). Det sistnämnda syftar på vad som sägs i de enskilda brottens straffskalor och vad som därutöver är särskilt föreskrivet, t.ex. i de allmänna bestämmelserna i 25, 26, 29 och 30 kap.¹

I de enskilda straffstadgandena anger lagstiftaren vilket straff – i form av böter eller fängelse – som kan följa på brottet i fråga. Övriga påföljder får, enligt vad därom är föreskrivet, tillämpas trots att de inte är nämnda i bestämmelserna om de särskilda brotten (1 kap. 4 § andra meningen).

Redan inledningsvis kan det finnas anledning att framhålla att straffstadgandena återfinns i ett stort antal olika lagar. Den centrala författningen är – liksom när det gäller brott och brottspåföljder i allmänhet – brottsbalken. Viktiga straffbestämmelser finns dock även

¹ Se Ulväng, Brottsbalk (1962:700) 1 kap. 4 §, Lexino 2017-09-01 (JUNO).

utanför den balken. Straffrättslig reglering utanför brottsbalken brukar kallas för specialstraffrätt. Några exempel på specialstraffrättsliga lagar är narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (trafikbrottslagen) och skattebrottslagen (1971:69). Att ett visst brott är reglerat utanför brottsbalken innebär inte att det skulle vara i någon mening mindre viktigt än de brott som omfattas av brottsbalken. I stället är lagarna på det specialstraffrättsliga området av central betydelse och många lagföringar sker med stöd av dem varje år, exempelvis enligt de tre lagar som just har nämnts. I den juridiska litteraturen har det påpekats att man som utgångspunkt inte ska bry sig om huruvida något är reglerat i brottsbalken eller i specialstraffrätten.²

De enskilda straffstadgandena kompletteras av generella bestämmelser som innebär att det i vissa situationer går att döma till ett strängare eller lindrigare straff än vad som framgår av ett visst brotts straffskala. Exempel på sådana bestämmelser är 26 kap. 2 § om fängelse som gemensamt straff för flera brott (flerfaldig brottslighet), 26 kap. 3 § om återfall, 29 kap. 3 § andra stycket om förmildrande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet samt 29 kap. 5 § andra stycket och 5 a § tredje stycket om sådana omständigheter som kan påverka straffmätningen i en mildrande riktning.

Böter döms som huvudregel ut i dagsböter (25 kap. 1 §). Det är inte fråga om ett i straffskalorna fixerat belopp, utan antalet dagsböter ska för ett brott bestämmas till ett antal av minst 30 och högst 150 (25 kap. 2 § första stycket).³ Storleken av varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med 50 kronor till och med 1 000 kronor, baserat på den tilltalades ekonomiska förhållanden (25 kap. 2 § andra stycket första meningen). Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas (25 kap. 2 § andra stycket andra meningen). Det minsta bötesbeloppet är dock 750 kronor (25 kap. 2 § tredje stycket), vilket innebär att dagsboten inte kan jämkas mer än till 25 kronor i de fall där antalet dagsböter inte ska vara mer än 30.⁴

Fängelse innebär frihetsberövande på viss tid eller på livstid (26 kap. 1 § första stycket). Straffskalor som innebär fängelse på viss

² Se Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder* (2013, version 2, JUNO), s. 21 f. och 24.

³ I SOU 2024:48 föreslås att det högsta antalet dagsböter ska höjas från 150 till 200. Det föreslås också att antalet dagsböter när böter döms ut som gemensamt straff för flera brott ska kunna vara högst 250 i stället för 200 (frågan regleras i 26 kap. 6 §). Ärendet bereds i Regeringskansliet.

⁴ Se t.ex. Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 25 kap. 2 § tredje stycket.

tid har alltid ett uttryckligen angivet maximistraff. Fängelse på viss tid får inte understiga 14 dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst 18 år. Detta följer av 26 kap. 1 § andra stycket. Av samma bestämmelse framgår att fängelse på viss tid också får bestämmas till högst 18 år om det följer av bestämmelserna om dels fängelse som gemensamt straff för flera brott (26 kap. 2 §), dels återfall i särskilt allvarlig brottslighet (26 kap. 3 §) och dels förhöjt straffmaximum för brott som omfattas av den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 a § om synnerligen försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet (26 kap. 3 a §).⁵

Sammanfattningsvis kan straffskalor som innehåller fängelse på viss tid enligt nu gällande rätt sträcka sig från fängelse i 14 dagar till tio år och de kan även innehålla böter. Straffskalor som innehåller fängelse på livstid ger utrymme för att – utöver fängelse på livstid – döma ut ett tidsbegränsat fängelsestraff med varierande minimi- och maximistraff.

7.2.2 Grunderna för de nuvarande straffskalornas utformning

I det här avsnittet ger vi en något mer ingående bakgrund till straffskalornas nuvarande utformning och vilka tankar som har lett fram till den rådande ordningen.

Genom straffskalorna ger lagstiftaren uttryck för vad som brukar betecknas som brottens *abstrakta straffvärden*. Därigenom återspeglar straffskalorna hur allvarligt lagstiftaren ser på ett visst brotts svårhet i förhållande till andra brott. Begreppet abstrakt straffvärde ställs normalt i relation till det *konkreta straffvärdet*, med vilket avses det exakta straffvärde som domstolen fastställer för en enskild gärning, med tillämpning av de föreskrifter av generell karaktär som kan finnas i lag (se kapitel 9 för vår behandling av dessa frågor). Att straffskalorna ska ge uttryck för det abstrakta straffvärdet beskrivs ofta som att lagstiftaren – med beaktande av principerna om proportionalitet och ekvivalens – har att göra en bedömning av vilken skada, kränkning eller fara ett visst brott rent generellt innebär (jfr 29 kap. 1 § brottsbalken angående det konkreta straffvärdet). Inom straffskalan

⁵ Bestämmelserna i 26 kap. 2–3 §§ behandlas inte mer i detalj i detta kapitel.

ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Straffskalorna måste därför ha en viss spännvidd, från ett lägsta till ett högsta straff, uttryckt i böter eller fängelse.⁶

Vid bedömningen av vilken straffskala ett visst brott ska ha kan lagstiftaren väga in sådana omständigheter som att en viss brottslighet har blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former.⁷ Som ett exempel från senare tid kan anges att det som skäl för en strängare syn på allvarigare knivbrott 2022 redogjordes för hur kniv-användningen förändrats.⁸ På så sätt kan straffskalorna sägas spegla samhällsutvecklingen och de värderingar som råder vid ett visst tillfälle. Av det följer även att synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid.⁹

Genom att lagstiftaren anger vilken straffskala som ska gälla upprätthålls legalitetsprincipen och intresset av att brott alltid bedöms inom samma ram. Det sistnämnda gagnar intresset av en enhetlig rättstillämpning. Humanitetsprincipen värnas dessutom genom rimliga straffmaximum i straffskalorna. Även för proportionalitetsprincipens upprätthållande är straffskalorna betydelsefulla, eftersom de i lag fixerade gränserna för bestraffningen medför givna utgångspunkter för var påföljdsbestämningen börjar och slutar.¹⁰ Straffskalorna har också angetts innebära en rättsskyddsgaranti mot en alltför långtgående individualpreventiv inställning.¹¹

Vilken straffskala som ska gälla för ett visst brott avgörs alltså av lagstiftaren, utifrån värdet av det intresse som straffbudet i fråga avser att skydda. I princip har det ansetts att straffskalan bör vara strängare ju viktigare det intresse som berörs är, eftersom brottets förkastlighet är direkt beroende av skyddsintressets betydelse. När ett visst brott ska tilldelas en straffskala måste lagstiftaren således göra en bedömning av vilka faktiska gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsens ram och hur allvarliga dessa är.¹²

Straffskalorna har gjorts relativt vida för att ett stort antal olika varianter av ett visst brott ska kunna inordnas under samma brotts-

⁶ Beskrivningen förekommer i många utredningar genom åren, se redan SOU 1986:14 s. 131 och 155 samt t.ex. SOU 2014:18 s. 35, SOU 2021:68 s. 130 och SOU 2023:1 s. 42.

⁷ Se prop. 1987/88:120 s. 37.

⁸ Se prop. 2021/22:192 s. 12 ff.

⁹ Jfr prop. 2023/24:33 s. 20.

¹⁰ Se Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 155 ff. och 239 ff.

¹¹ Se t.ex. SOU 1953:17 s. 136 f.

¹² Se SOU 1986:14 s. 145 och 153. Se även t.ex. SOU 2023:1 s. 42 och SOU 2024:13 s. 314.

beteckning. Även förhållandevis extrema fall ska rymmas inom den tillämpliga straffskalan. Samtidigt kan det noteras att mer preciserade brottsbeskrivningar medför att färre gärningar kommer att rymmas inom respektive brottstyp. Straffskalan kan i sådana fall i och för sig vara mer snävt utformad. Mer preciserade brottsbeskrivningar kan dock medföra ett behov av fler straffbud och göra lagstiftningen svåröverskådlig, vilket illustrerar att det är nödvändigt med en balans mellan vilka fall som de olika brotten omfattar och antalet straffbud.¹³

Inriktningen på att straffskalorna ska omfatta huvuddelen av de fall som ryms inom ramen för de olika brottsbeskrivningarna medför alltså att skalorna har blivit relativt vida och att det har ansetts finnas ett behov av en del luft i dem, åtminstone för den allvarligaste graden vid gradindelade brott (se vidare avsnitt 7.2.4 nedan angående gradindelade brott). Alternativen att utforma straffskalorna med utgångspunkt i att de ska vara antingen heltäckande eller ta sikte på normalfall har inte vunnit gehör. Att utforma straffskalor som är heltäckande skulle riskera att inte ge domstolarna tillräcklig vägledning vid straffmätningen. Nackdelarna med att konstruera straffskalor med utgångspunkt i normalfall har angetts vara bl.a. att straffskalorna skulle bli för snäva och att det är svårt att konstatera vad som är ett normalfall, även om det sannolikt skulle kunna underlätta straffmätningen.¹⁴

Historiskt sett har lagstiftaren utgått från straffvärdet vid enkel (inte flerfaldig) brottslighet vid utformningen av straffskalorna.¹⁵ I det följande tas samma utgångspunkt. Till de särskilda överväganden som aktualiseras när straffvärdet ska bedömas för flerfaldig brottslighet återkommer vi i kapitel 10.

7.2.3 De straffminimum och straffmaximum som faktiskt används i straffstadgandena

Straffskalorna har alltså en viss spännvidd, som löper från ett angivet straffminimum till ett angivet straffmaximum. Av den beskrivning som hittills har lämnats i det här kapitlet framgår att lagstiftningen i och för sig inte specificerar vilka konkreta straffminimum respektive straffmaximum som kan användas i straffskalorna. Det finns alltså inte

¹³ Se Ulväng, a.a., s. 156 ff., som framhåller dessa förhållanden.

¹⁴ Se SOU 1986:14 s. 153 ff. och 166.

¹⁵ Se t.ex. Ulväng, a.a., s. 241. Jfr SOU 1953:17 s. 136 och vad Fängelsestraffkommittén anförde om vad dess förslag i SOU 1986:14 innebar, t.ex. på s. 85, 114, 116, 125 och 151.

någon form av lagstadgade typstraffskalor som används i straffbuden. Straffskalan för ett enskilt brott kan i stället endast utläsas genom att studera straffbudet i fråga. I praktiken är det dock bara vissa straffminimum och straffmaximum som finns angivna i straffbestämmelserna, även om antalet har blivit större med åren.

Som straffmaximum används i dag – utöver fängelse på livstid – fängelse i sex månader, ett år, två år, tre år, fyra år, fem år, sex år, sju år, åtta år och tio år.¹⁶

De straffminimum som historiskt sett har använts i svenska straffbestämmelser har – förutom böter och allmänt fängelseminimum – varit fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. På senare år har lagstiftaren dock gjort avsteg från dessa traditionellt sett använda straffnivåer och föreskrivit andra sådana, för att på ett mer nyanserat sätt kunna ange hur allvarligt ett visst brott anses vara i förhållande till andra brott.¹⁷ Några exempel är att straffminimum är fängelse i

- *ett år och sex månader* för grov misshandel (3 kap. 6 § brottsbalken), grovt sexuellt övergrepp mot barn (6 kap. 6 § tredje stycket) och rån (8 kap. 5 §), samt
- *fem år* för synnerligen grov misshandel (3 kap. 6 § andra stycket), grov våldtäkt (6 kap. 1 § tredje stycket), grov våldtäkt mot barn (6 kap. 4 § tredje stycket) och grovt rån (8 kap. 6 §).

Regeringen har i flera lagstiftningsärenden uttalat att det finns tillräckligt tungt vägande skäl för att i större utsträckning göra avsteg från de nivåer för minimistraff som tidigare har tillämpats. Bundenhet har inte ansetts finnas av formella skäl vid den struktur som tidigare har präglat brottsbalken. Skälen för en sådan bundenhet har anförts vara mindre eftersom det måste ifrågasättas om de nivåer för minimistraff som tidigare har tillämpats ger lagstiftaren ett tillräckligt utrymme för att på ett alltigenom nyanserat sätt ange hur allvarligt ett visst brott ska anses vara i förhållande till andra. Nya nivåer skulle, ansågs det, öka förutsättningarna för att kunna förändra straffskalorna utan att komma i konflikt med proportionalitets- och ekvivalensprinciperna.¹⁸

¹⁶ Det bortses här från brott för vilka det endast är föreskrivet böter.

¹⁷ Se t.ex. SOU 2024:13 s. 315, där detta förhållande konstateras.

¹⁸ Se prop. 2012/13:108 s. 18 f. och prop. 2016/17:108 s. 29.

Det sagda innebär att det totalt sett finns ett stort antal olika straffskalor.¹⁹ Som ett exempel kan tas förmögenhetsbrotten i 8–12 kap. brottsbalken. I dessa kapitel finns det för närvarande totalt tolv olika straffskalor.

7.2.4 De nuvarande straffskalorna överlappar varandra i stor utsträckning

I avsnitt 9.2.4 beskriver vi mer i detalj gradindelade brott i samband med att vi behandlar behovet av att hela straffskalan kommer till användning. Vi konstaterar där att många brottstyper är uppdelade i flera svårhetsgrader. I sådana fall har varje grad sin egen straffskala och är att betrakta som en egen brottstyp i sig, vilket har betydelse bl.a. för när en gärning preskriberas (jfr bestämmelsen om preskription i 35 kap. 1 § brottsbalken).

För de flesta gradindelade brott överlappar straffskalorna för de olika graderna av brottstypen varandra. Misshandelsbrottet (3 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken) är ett tydligt exempel på denna överlappning. Hur stor överlappningen är varierar mellan olika brottstyper. Exempel på brottstyper där en avsevärd överlappning förekommer är stöld (8 kap. 1, 2, 4 och 4 a §§) och bedrägeri (9 kap. 1–3 §§). Ett undantag, där det alltså inte förekommer någon överlappning, är uppsåtligt dödande (dråp och mord). För dessa brott ligger straffskalorna i stället kant i kant, dvs. maximistraflet för dråp är lika med minimistraflet för mord (3 kap. 1 och 2 §§). Någon allmän princip eller liknande om att straffskalorna alltid ska överlappa varandra vid gradindelade brott finns alltså inte. Dock finns det endast undantagsvis inte någon överlappning mellan de olika graderna.

Regelmässigt har straffskalorna vid gradindelade brott alltså utformats med i vart fall en viss överlappning. I några lagstiftningsärenden under senare år har en viss överlappning till och med beskrivits som önskvärd. Det har då konstaterats att en skärpning av minimistraflet för ett grovt brott kan medföra att maximistraflet för normalgraden av samma brott behöver höjas för att en önskvärd överlappning mellan straffskalorna ska kunna bibehållas.²⁰ Regeringen har också med hänvisning till att inte alla faktorer som påverkar straff-

¹⁹ Jfr t.ex. SOU 1986:14 s. 170, där det konstateras att det redan vid den tiden fanns cirka 25 olika straffskalor.

²⁰ Se prop. 2022/23:53 s. 40, 46 och 47 samt prop. 2023/24:33 s. 25. Se även prop. 2021/22:192 s. 19.

värdet, eller i övrigt straffets längd, påverkar gradindelningen ansett att det har funnits skäl för en viss överlappning.²¹

Vid överlappande straffskalor är principen att den överlappande delen av straffskalan för en lägre grad av ett brott används mycket sällan.²² Vanligtvis betraktas minimistraffet för en svårare grad som ett tak för straffmätningen av den lägre graden. Det brukar uttryckas som att den praktiskt tillämpliga straffskalan för ett brott av normalgraden regelmässigt får anses sluta där minimistraffet för den svårare graden börjar, trots att skalorna överlappar varandra.²³ Högsta domstolen har i samband med uttalanden om gradindelning redogjort för att ett brott av normalgraden som huvudregel bör ha ett lägre straffvärde än ett brott som är att anse som grovt.²⁴ I rättspraxis finns bara enstaka exempel på fall där den överlappande delen av en straffskala faktiskt har använts.²⁵

Vårt intryck efter de kontakter vi har haft med domare under arbetet med utredningen är att den överlappande delen av straffskalorna i praktiken inte kommer till användning, i vart fall inte när det är fråga om ett enstaka brott (s.k. enkel brottslighet) och inte flerfaldig brottslighet. Lagstiftaren förefaller också utgå ifrån att den överlappande delen av straffskalorna inte används. I samband med höjningar av minimistraff för allvarigare former av brott har det nämligen uttalats att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar i fråga om de närmast lägre liggande graderna.²⁶

De skäl som kan anföras till stöd för att ha överlappande straffskalor är i allt väsentligt att inte alla faktorer som påverkar straffets längd (inklusive straffvärdet) påverkar gradindelningen. Alla faktorer som påverkar gradindelningen är, omvänt, inte identiska med de

²¹ Se prop. 2015/16:111 s. 31 f. angående straffskalorna för brott som bedöms som synnerligen grova respektive grova narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott.

²² Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 208 och 212 ff., Asp m.fl., Kriminalrättsens grunder (2013, version 2, JUNO), s. 28 och Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 158 ff.

²³ Se t.ex. prop. 2016/17:108 s. 45 f. Jfr ”Synnerligen grov misshandel?” NJA 2011 s. 89.

²⁴ Se t.ex. ”Den kastade flaskan” NJA 2024 s. 513 p. 13. I p. 16 i samma avgörande konstaterar Högsta domstolen att en följd av höjningen av minimistraffet för grov misshandel 2017 (prop. 2016/17:108) från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader är att det tillgängliga utrymmet för straffmätning avseende normalgraden av brottet i praktiken har ökat.

²⁵ Se NJA 1999 s. 25, där påföljden för ett rån bestämdes till fängelse i fyra år, vilket motsvarade det dåvarande minimistraffet för grovt rån. Två justitieråd var skiljaktiga och ansåg att omständigheterna inte var sådana att de motiverade ett straff i nivå med vad som gällde för grovt rån. Se även t.ex. NJA 2006 s. 221 (påföljden för sexuellt övergrepp mot barn bestämdes till fängelse i sex månader) och hovrättsfallet RH 1990:93 (påföljden för stöld bestämdes till fängelse i sex månader).

²⁶ Se t.ex. a. prop. s. 46.

omständigheter som kan påverka straffvärdet. Dessa förhållanden beskrivs i avsnitt 9.2.4 i samband med att vi närmare behandlar förhållandet mellan straffvärdebedömningen och gradindelningen. Som har framgått i det föregående kan sådana omständigheter i undantagsfall få genomslag på ett sådant sätt att straffet kan bestämmas på en nivå som ligger inom straffskalan för den svårare graden av brottet.

7.2.5 Särskilt om några tidigare lagstiftningsärenden som har avsett straffskalorna

Fängelsestraffkommittén

Den mest genomgripande översynen av straffskalorna som har gjorts sedan brottsbalken trädde i kraft 1965 utfördes av Fängelsestraffkommittén och redovisades i betänkandet *Påföljd för brott* (SOU 1986:14).²⁷ Som redovisas mer i detalj nedan ledde inte förslagen till lagstiftning i någon större utsträckning. Vad som då skulle uppnås med en översyn av straffskalorna skiljde sig också delvis från vad som ska uppnås med vår översyn. Mot bakgrund av den genomarbetade ansats Fängelsestraffkommittén hade för sin översyn och det helhetsgrepp som den innebar finns det trots dessa förhållanden ett värde i att något beröra hur översynen var uppbyggd och vad förslagen innebar. Nedan följer därför en sammanfattande redogörelse för Fängelsestraffkommitténs förslag.²⁸

Kommittén föreslog en total översyn av samtliga straffskalor i brottsbalken och de oftast tillämpade specialstraffrättsliga författningarna. En grundtanke var att straffskalorna skulle utformas på ett sådant sätt att användningen av fängelsestraff begränsades. Straffskalorna var enligt kommittén den metod som framstod som mest naturlig om användningen av fängelse skulle begränsas. Bötesstraffets tillämpningsområde föreslogs öka på bekostnad av de kortaste fäng-

²⁷ Se även Förmögenhetsbrottsutredningens förslag till ändrade straffskalor i SOU 1983:50, som även dessa lades fram under 1980-talet. Förmögenhetsbrottsutredningen föreslog stora ändringar i brottsbalkens bestämmelser om förmögenhetsbrott. Merparten av förslagen genomfördes dock aldrig. Fängelsestraffkommitténs översyn av straffskalorna kom att omfatta även de brott som Förmögenhetsbrottsutredningen hade övervägt. Så blev fallet dels på grund av förmögenhetsbrottens centrala plats i straffsystemet, dels eftersom Förmögenhetsbrottsutredningens förslag sannolikt skulle komma att genomföras endast i vissa mindre delar (se SOU 1986:14 s. 136).

²⁸ Se SOU 1986:14 s. 19 ff. för en utförligare sammanfattning av förslagen och specialmotiveringen i kapitel 14 för en redovisning av övervägandena för de enskilda brotten i brottsbalken och i specialstraffrätten (Fängelsestraffkommitténs förslag sammanfattas också i SOU 1986:13 s. 13 ff.).

elsestraffen. Det ansågs att allmän- eller individualpreventiva hänsyn inte skulle tillmätas vikt vid utformningen av straffskalorna. Brottets svårhet skulle i stället vara centralt. Straffskalan för ett brott föreslogs utformas efter svårheten eller förkastligheten hos de gärningar som ryms inom ett visst straffbud. Kommittén ansåg att det var en naturlig utgångspunkt när straffskalorna bestämdes för de olika brotten att bedöma vad de allmänt sett förtjänar av straff. Enligt kommittén fick det fallas tillbaka på någon form av rättviseresonemang för att komma fram till vilka straffskalor de olika brotten borde ha. Viktiga begrepp i sammanhanget var proportionalitet och ekvivalens, där proportionalitet avser att straffskalan ska bestämmas i proportion till brottets svårhet och ekvivalens avser att lika svåra straff ska sättas ut för likvärdiga brott.

De förslag som Fängelsestraffkommittén lade fram innebar också att användningen av överlappande straffskalor skulle minskas i en väsentlig utsträckning. Kommittén beskrev konstruktionen med överlappande straffskalor som egendomlig och i förslagen skalades den ofta mycket stora överlappningen bort.

En annan genomgående linje i Fängelsestraffkommitténs förslag var en allmän strävan att sänka nivån på straffen totalt sett, vilket främst kom till uttryck i straffskaleöversynen (kommitténs arbete var inte begränsat till straffskalorna). Att straffskaleöversynen hade det primära målet att sänka straffnivån totalt sett innebar dock inte att straffen för alla brott sänktes. Tvärtom uppvärderades vissa brott. Orsaken var den straffvärdeöversyn som kommittén gjorde, där olika brott värderades i förhållande till varandra. En tendens i förslagen var att förmögenhetsbrotten värderades ned, medan bl.a. brotten mot person värderades upp. Det sistnämnda gällde främst våldsbrotten. För andra brott, såsom narkotikabrott, låg straffskalorna i princip fast.

I samband med att de förslag som skulle komma att leda fram till 1989 års påföljdsreform behandlades konstaterade regeringen angående Fängelsestraffkommitténs förslag att övervägandena om hur straffskalorna skulle utformas krävde ytterligare tid och att arbete pågick i departementet. Det konstaterades samtidigt att förslagen hade fått ett övervägande positivt bemötande vid remissbehandlingen och att avsikten var att beakta detta vid beredningen i departementet.²⁹

Fängelsestraffkommitténs förslag kom dock, som redan har angetts, i slutändan aldrig att leda till lagstiftning i den del de avsåg en

²⁹ Se prop. 1987/88:120 s. 30 f. och 79. Se även prop. 1992/93:141 s. 27 f.

översyn av straffskalorna, utöver vissa delar som behandlades i prop. 1992/93:141. Dessa lagändringar avsåg huvudsakligen skärpta straff för ett antal brott. De brott för vilka straffskalorna ändrades var misshandel, olaga hot, ofredande, sexuellt ofredande, egenmäktighet med barn, olovlig kraftavledning, häleri, svindleri, olovligt brukande, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, brott mot griftefrid, barnpornografibrott, falskt larm, missbruk av larmanordning, övergrepp i rättsak, skyddande av brottsling, främjande av flykt, olovlig underrättelseverksamhet, mutbrott och brott mot vapenlagen.³⁰ Vid lagstiftningsarbetet eftersträvades att, vid gradindelade brott, minska överlappningen av straffskalorna.

Senare lagstiftningsärenden

Att Fängelsestraffkommitténs förslag som lades fram på 1980-talet inte kom att leda till lagstiftning fullt ut – och inte med användning av den systematik som föreslogs – innebär inte att straffskalorna har varit oförändrade under en längre tid. Genom åren har det genom ett stort antal ändringar av enskilda straffskalor skett förändringar av de ramar inom vilka domstolarna kan bedöma straffvärdet av en viss gärning.

Vi kommer i samband med själva översynen av straffskalorna i kapitel 8 att behandla ett flertal ändringar som har gjorts av straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft. Som några inledande exempel från senare tid kan anges att

- minimistraffet för grov misshandel den 1 juli 2017 höjdes från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader samtidigt som minimistraffet för synnerligen grov misshandel höjdes från fängelse i fyra år till fängelse i fem år³¹,
- den 1 januari 2020 gjordes en ändring i straffbestämmelsen om mord som syftar till att livstidsstraffet ska kunna komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare³²,

³⁰ Se bilaga 10 till prop. 1992/93:141 s. 113 f. för en sammanställning av ändringarna i straffskalorna.

³¹ Se prop. 2016/17:108.

³² Se prop. 2018/19:138.

- minimistrafvet för grovt olaga tvång höjdes den 1 juli 2023 från fängelse i nio månader till fängelse i ett år och samtidigt höjdes maximistrafvet för olaga hot från fängelse i ett år till fängelse i två år och minimistrafvet för grovt olaga hot från fängelse i nio månader till fängelse i ett år³³, och
- straffen har skärpts för olovliga knivnehav, narkotikabrott som tar sikte på försäljning samt för de allvarigare formerna av vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapensmuggling och smuggling av explosiva varor³⁴.

Den metod som har använts i de lagstiftningsärenden där straffskalor har justerats har i många fall varit att ändra straffskalor kopplade till en viss typ av brottslighet. Som några exempel kan nämnas lagstiftningsärenden som har tagit sikte på allvarliga våldsbrott³⁵, brott i kriminella nätverk³⁶, brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner³⁷ samt skjutvapen och explosiva varor³⁸. Det kan också nämnas att det i några lagstiftningsärenden har gjorts försök att minska överlappningen av vissa straffskalor.³⁹

Även om det alltså är många straffskalor som har ändrats finns det ett flertal brott i brottsbalken vars straffskalor är oförändrade sedan balken trädde i kraft 1965. Som ett exempel kan anges de centrala förmögenhetsbrotten i 8–10 kap., som i förhållandevis stor utsträckning – men inte utan undantag – har haft samma straffskalor sedan brottsbalken trädde i kraft.

³³ Se prop. 2022/23:53. För grovt olaga hot och grovt olaga tvång hade minimistrafvet dessförinnan höjts från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader genom en lagändring den 1 juli 2017 (se prop. 2016/17:108).

³⁴ Se prop. 2021/22:192, prop. 2022/23:53 och prop. 2023/24:33. Straffen för flera av dessa brott har även skärpts genom en rad tidigare lagändringar (se t.ex. prop. 2013/14:226, prop. 2015/16:111, prop. 2016/17:92, prop. 2017/18:26 och prop. 2019/20:200).

³⁵ Se prop. 2016/17:108.

³⁶ Se prop. 2022/23:53.

³⁷ Se prop. 2022/23:106.

³⁸ Se prop. 2023/24:33.

³⁹ Se t.ex. SOU 2014:7 s. 55 och SOU 2014:18 s. 142 f.

7.3 Reglerna om omvandling av fängelse på livstid

7.3.1 Omvandlingslagen

Som har beskrivits i redogörelsen för vårt uppdrag (avsnitt 7.1) ska vi överväga nödvändiga följdändringar när det gäller bl.a. omvandling av fängelse på livstid. Mot den bakgrunden finns det anledning att beskriva regleringen om omvandling av fängelse på livstid något mer i detalj.

Reglerna om omvandling av fängelse på livstid finns i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (omvandlingslagen), som gäller omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid, förutom i vissa fall av överförd verkställighet av fängelsestraff (1 §). Omvandlingslagen trädde i kraft 2006 och innebär att det infördes ett nytt system, i syfte att förbättra förutsebarheten och rättssäkerheten.⁴⁰ Den tidigare ordningen innebär att regeringen fick tidsbestämma straffet genom nåd. I omvandlingslagen finns också en hänvisning till att regeringen genom nåd får efterge eller mildra en brottspåföljd med stöd av 12 kap. 9 § regeringsformen (1 § tredje stycket). Omvandlingslagen innebär alltså inte inskränkningar i regeringens möjlighet att genom nåd tidsbestämma ett livstidsstraff. Nådeinstitutet behandlas dock inte ytterligare här.

En ansökan om omvandling får enligt omvandlingslagen göras av den dömda eller, när det finns särskilda skäl, av Kriminalvården (2 §). Ansökan får göras när den dömda har avtjänat minst tio år av livstidsstraffet (3 § första meningen). Att en ansökan inte får göras tidigare har att göra med att villkorlig frigivning efter ett tidsbestämt fängelsestraff om 18 år får ske tidigast efter tolv år (två tredjedelar av straffet) och att det har bedömts att det krävs viss tid för utslussning från anstaltsvistelsen (se vidare nedan angående 4 §).⁴¹ Om förutsättningarna för att ansöka om omvandling inte är uppfyllda, ska domstolen avvisa ansökan.⁴² Vid prövningen av frågan om tio år har avtjänats ska hänsyn också tas till tid som får tillgodoräknas som

⁴⁰ Se prop. 2005/06:35 s. 19 ff. och 31.

⁴¹ Se a. prop. s. 35 och 41 f. Se även NJA 2011 s. 872 p. 5.

⁴² Se Johannisson, Lag (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, Karnov (JUNO), kommentaren till 3 §, besökt den 21 november 2024. Se även "Avtjänandetiden" NJA 2020 s. 1016, där tings- och hovrätten hade avvisat ansökan, eftersom ansökan hade gjorts innan den dömda hade avtjänat tio år räknat från det att verkställigheten av livstidsstraffet påbörjades.

verkställighet av straffet.⁴³ Avslås ansökan om omvandling, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter att beslutet vann laga kraft (3 § andra meningen).

Vid prövningen av själva omvandlingsfrågan ska, enligt 4 § första stycket, särskilt beaktas

- den tid som den dömda har avtjänat,
- vad som av domen framgår om de omständigheter som har legat till grund för straffmätningen,
- om det finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag,
- om den dömda har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten, och
- om den dömda har medverkat till att främja sin anpassning i samhället.

Bedömningen av om det finns förutsättningar för omvandling ska göras efter en helhetsbedömning. Vid en jämförelse mellan olika brott som har föranlett fängelse på livstid ska som huvudregel ett svårare brott leda till att längre tid avtjänas innan en ansökan om omvandling bifalls.⁴⁴ Om den livstidsdömda döms för nya brott, ska dessa vägas in vid bedömningen av om och hur omvandling ska ske.⁴⁵

När omvandlingslagen infördes angavs att omvandlingsprövningen inte var avsedd att innefatta en omprövning av livstidsdomen. Det påpekades att det inte är fråga om att domstolen ska göra en ny straffmätning.⁴⁶ I den juridiska litteraturen har det dock konstaterats att domstolen i praktiken måste göra en ny straffmätning för att kunna fastställa längden av det tidsbestämda fängelsestraffet och att det då är ofrånkomligt att detta kommer att ske med utgångspunkt i den praxis

⁴³ Se ”Avtjänandetiden”. Regler om strafftid och tillgodoräknande finns i strafftidslagen (2018:1251) och lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande. Strafftidslagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur strafftiden ska beräknas. I lagen om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande finns materiella bestämmelser om när tid för frihetsberövande i Sverige eller utomlands ska eller får tillgodoräknas som verkställighet av påföljd.

⁴⁴ Se a. prop. s. 36 ff. och 60.

⁴⁵ Se a. prop. s. 45.

⁴⁶ Se a. prop. s. 38.

som råder vid tidpunkten för omvandlingen, som alltid ligger mer än tio år senare än gärningen.⁴⁷

Om ansökan bifalls, ska det utdömda livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid (4 § andra stycket). Fängelsestraffets längd ska bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömda har avtjänat samt med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning och den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet (4 § tredje stycket första meningen). Fängelsestraffets längd får inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut, dvs. 18 år (4 § tredje stycket andra meningen omvandlingslagen och 26 kap. 1 § brottsbalken).

Omvandlingslagen har bara varit föremål för Högsta domstolens prövning vid några tillfällen. I ”Tidsbestämningen I–III” NJA 2008 s. 579 I–III uttalade Högsta domstolen att hänsynen till de omständigheter som har legat till grund för straffmätningen inte ger underlag för mer än en mycket grov kategorisering inom det spann som en omvandling enligt förarbetena normalt skulle ske till, vilket var 18–25 år.⁴⁸ Om en omvandling till 18 års fängelse inte kan anses möjlig på grund av brottets karaktär och svårhetsgrad torde, enligt Högsta domstolen, i allmänhet en strafftid om 21 års fängelse få anses vara tillräcklig, med möjlighet att under särskilt försvårande omständigheter bestämma påföljden till 24 års fängelse. En viss vägledning rörande fängelsestraffets längd vid omvandling ansåg Högsta domstolen torde kunna sökas i bestämmelserna i 26 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken om förhöjt straffmaximum vid flerfaldig brottslighet och vid vissa allvarliga återfallssituationer. Domstolen påpekade att en återfallsrisk kan utgöra ett absolut hinder mot ett bifall till en ansökan.⁴⁹

Ett ytterligare avgörande är NJA 2011 s. 872. Där bestämde Högsta domstolen straffet till fängelse i 30 år vid flerfaldig brottslighet av synnerligen allvarligt slag. Brottsligheten bestod i sju mord och tre

⁴⁷ Se Perklev, Rätt i tiden, SvJT 100 år (festskrift), 2016, s. 210–220 på s. 214, som även framhåller att en förändrad straffmätningsspraxis kan få en påtaglig retroaktiv effekt i de fall tidsbestämningen huvudsakligen sker utifrån straffvärdet. Det kan noteras att Högsta domstolen i NJA 2011 s. 872 p. 24 anförde lagändringar som gjorts sedan omvandlingslagens införande dels 2009 (prop. 2008/09:118), dels 2010 (prop. 2009/10:147) som ett argument för att inte tidsbestämma straffet inom det intervall – 18, 21 och 24 års fängelse – som Högsta domstolen tidigare hade angett i ”Tidsbestämningen I–III” NJA 2008 s. 579 I–III. Dessa lagändringar låg i tiden efter den dom som omvandlingen avsåg. Båda dessa rättsfall beskrivs mer i detalj i det följande.

⁴⁸ Se a. prop. s. 42, där det erinrades om att den föreslagna reformen inte syftade till att åstadkomma någon ändring av de anstaltstider som följde av den gällande ordningen, enligt vilken regeringen genom nåd under senare tid hade bestämt livstidsstraffet till 18–25 år.

⁴⁹ Se även prop. 2018/19:138 s. 13 f.

försök till mord.⁵⁰ Straffet ansågs inte kunna bestämmas inom det intervall som hade angetts i avgörandet från 2008.

När omvandlingslagen infördes var det längsta tidsbestämda fängelsestraff som kunde dömas ut vid ett brott normalt fängelse i tio år. Vid flerfaldig brottslighet kunde emellertid fängelse på längre tid dömas ut, dock maximalt 14 år (med stöd av 26 kap. 2 § brottsbalken). I vissa allvarliga återfallssituationer kunde straffet ökas med ytterligare fyra år (med stöd av 26 kap. 3 § i samma balk). Det längsta tidsbestämda fängelsestraffet var alltså med tillämpning av dessa regler fängelse i 18 år. Efter att omvandlingslagen trädde i kraft har det 2009 gjorts ändringar av flera straffskalor som innehåller fängelse på livstid. Straffmaximum för flera brott, bl.a. mord, blev genom dessa lagändringar 18 år i stället för tio år. Trots dessa lagändringar är dock fortfarande det längsta tidsbestämda fängelsestraff som kan dömas ut 18 år. Vid reformen 2009 angavs uttryckligen att syftet inte var att kriterierna för omvandling av livstidsstraff skulle ändras.⁵¹

En ansökan om omvandling ska vara skriftlig och tas upp av Örebro tingsrätt (6 § omvandlingslagen), vilket medför att överklagandeinstansen blir Göta hovrätt. Åklagaren ska vara den dömdes motpart (7 §). För den dömdes ska ett offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av ett sådant biträde saknas (8 §). Om det inte är uppenbart obehövligt, ska rätten inhämta ett yttrande från Kriminalvården (9 §).⁵² Rätten får inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömdes återfaller i brottslighet (10 § första stycket). Rättsmedicinalverket ansvarar för genomförandet av utredningar om risk för återfall.⁵³ Om domstolen anser att det står klart att bifall till en ansökan om omvandling inte kan komma i fråga saknas det som regel, enligt förarbetena, anledning att inhämta en utredning.⁵⁴ En ansökan får inte bifallas utan att en utredning med utlåtande om risken för att den dömdes återfaller i brottslighet har inhämtats (10 § andra stycket första meningen). En sådan utredning behöver dock inte inhämtas om det är uppenbart obehövligt (andra meningen i samma stycke). Av förarbetena framgår att ett exempel på en situation

⁵⁰ Straffet bestämdes ursprungligen i NJA 1995 s. 48.

⁵¹ Se NJA 2011 s. 872 p. 10–13, där lagändringarna efter införandet av omvandlingslagen beskrivs. Lagändringarna 2009 behandlas i prop. 2008/09:118. Uttalandet om att syftet inte var att kriterierna för omvandling av livstidsstraff skulle ändras finns på s. 27 f.

⁵² Se 2 § förordningen (2006:1119) om omvandling av fängelse på livstid angående innehållet i yttrandet.

⁵³ Se 3 § förordningen om omvandling av fängelse på livstid.

⁵⁴ Se prop. 2005/06:35 s. 63.

när det är uppenbart obehövligt att inhämta en utredning är om det av tidigare riskbedömningar och annan utredning som har gjorts under verkställighetstiden framgår att någon beaktansvärd risk för återfall inte föreligger.⁵⁵

Omvandlingslagen innehåller även regler om brytande av sekretess (11 §), hörande av den dömda muntligen och parternas möjlighet att yttra sig över det som har tillförts ärendet genom någon annan (12 §) samt rättsens sammansättning (13 §). Dessa bestämmelser berörs inte mer i detalj här.

7.3.2 Användningen av livstidsstraffet

I tidigare förarbeten har det konstaterats att det tidsbestämda straff till vilket ett livstidsstraff normalt omvandlas har ökat i längd. Under perioden 1985–1994 omvandlades livstidsstraffen i genomsnitt till fängelse i 15 år och sex månader. Motsvarande siffra för 2005–2013 var nästan 25 år. Antalet livstidsfångar har konstaterats variera över tid. I början av 2019 var antalet intagna på svenska kriminalvårdsanstalter som avtjänade livstidsstraff 154, varav sju var kvinnor. Alla utom sex var dömda för mord (inklusive medhjälp, försök eller anstiftan till mord). I princip alla livstidsstraff avser således uppsåtligt dödande. Ytterligare 17 personer verkställde ett omvandlat livstidsstraff, dvs. hade fått ett tidsbestämt straff. Samtliga av dessa var män och verkställde straff för mord (inklusive medhjälp, försök eller anstiftan till mord).⁵⁶

Av Kriminalvårdens statistik från senare år framgår att 24 fängelseverkställigheter av livstidsdömda påbörjades 2023. Antalet påbörjade verkställigheter av livstidsdömda har under perioden 2015–2023 varierat mellan 7 och 30 klienter. Inflödet av livstidsdömda var högst under 2022 och lägst under 2017. Antalet pågående fängelseverkställigheter av livstidsdömda den 1 oktober har varierat mellan 142 och 202 klienter under perioden 2015–2023. Den 1 oktober 2023 fanns 202 livstidsdömda klienter, vilket var 13 fler än föregående år. Före 2022 har antalet livstidsdömda legat runt 150 klienter, med en upp-

⁵⁵ Se a. prop. s. 63.

⁵⁶ Se prop. 2018/19:138 s. 13 f. Se även Ds 2017:38 s. 14 med hänvisning till statistik från Brå (Brottsförebyggande rådet, Livstidsdomar – utveckling och faktisk strafftid, 2015).

gång till 189 klienter 2022.⁵⁷ Av de 24 personer som började verkställa ett livstidsstraff under 2023 var 23 personer dömda för mord.⁵⁸

7.4 Internationella åtaganden med krav på straffskalors utformning

Sveriges internationella åtaganden kan på flera sätt medföra krav på den svenska strafflagstiftningens utformning. Det finns anledning att i korthet behandla den frågan under en särskild rubrik med fokus på straffskalornas utformning.

Av betydelse i nu aktuellt sammanhang är först och främst att det av vissa internationella instrument följer krav på Sverige att ha vissa nivåer på straff. Huvudsakligen är det fråga om krav på minsta maximistraff som ska vara föreskrivna. Sådana krav på Sverige och övriga medlemsstater följer av flera EU-direktiv som har antagits under senare år. Som ett exempel kan anges Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU av den 12 augusti 2013 om angrepp mot informationssystem och om ersättande av rådets rambeslut 2005/222/RIF. Målet med det EU-direktivet är att närma medlemsstaternas strafflagstiftning till varandra när det gäller angrepp mot informationssystem genom att fastställa minimiregler för brottsrekvisit och påföljder. Syftet är också att främja förebyggandet av sådana brott och förbättra samarbetet mellan rättsliga och andra behöriga myndigheter. Av direktivet följer krav på medlemsstaterna att ha ett minsta maximistraff för vissa gärningar om två och tre respektive fem år (artikel 9). Straffbestämmelsen om dataintrång (4 kap. 9 c § brottsbalken) kompletterades 2014 med en särskild rubricering för grovt brott (grovt dataintrång) i ett nytt andra stycke. Straffskalan för grovt dataintrång är sedan dess fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Genom straffskärpningen uppfyllde Sverige kraven i direktivet. Regeringen konstaterade också att den föreslagna straffskalan medför att det blir möjligt att döma till fängelse i två år för förberedelse till dataintrång, vilket var nödvändigt för att uppfylla förpliktelserna i direktivet.⁵⁹

⁵⁷ Se Kriminalvården, KOS 2023 – Kriminalvård och statistik, s. 50 f.

⁵⁸ Se BRÅ, Tabell 9, personer dömda till fängelse som påbörjat fängelseverkställighet 2023 efter huvudbrott och strafftid.

⁵⁹ Se prop. 2013/14:92 s. 13 ff.

Med utgångspunkten att de internationella instrumenten sedan tidigare har överförts korrekt till svensk rätt aktualiseras frågan om de internationella instrumentens betydelse i första hand vid ändringar av straffskalor som skulle innebära sänkningar av de nuvarande maximistrafpen. I sådana fall behöver de internationella åtagandena beaktas på ett sådant sätt att ändringar inte riskerar att medföra att Sverige inte längre uppfyller dessa åtaganden. Även i andra fall kan det dock i samband med översynen finnas anledning att mer i detalj redovisa de internationella instrumenten och vilka krav de ställer för vissa brott. Detta som en bakgrund till varför gällande rätt ser ut som den gör.

De internationella instrument som är relevanta i sammanhanget redovisas inte mer i detalj här, utan beskrivs i stället samband med själva översynen av straffskalorna för de enskilda brotten i kapitel 8, i den utsträckning det är nödvändigt.

7.5 Straffskalornas utformning i några andra länder

7.5.1 Inledning

Här lämnas en sammanfattande redogörelse för straffskalornas utformning i några nordiska länder och i tysk rätt. För tydlighetens skull ska betonas att vi återkommer till de särskilda frågeställningar som aktualiseras vid flerfaldig brottslighet i kapitel 10.

Hur straffskalorna är konstruerade i andra länder är av intresse för att illustrera några olika alternativ som är tänkbara när det gäller straffskalornas utformning. Det kan också argumenteras för att det finns ett värde i att Sverige inte har klart avvikande straff i förhållande till våra grannländer för samma typ av gärningar.⁶⁰

Det kan noteras att den engelska rätten (som gäller i England och Wales) är uppbyggd på ett så pass annorlunda sätt att direkta jämförelser med de övriga rättssystem som redovisas här är svåra att göra. I andra delar av vårt arbete fyller jämförelser med den engelska rätten en större funktion. För en översiktlig redogörelse för hur straffet bestäms enligt engelsk rätt hänvisas till avsnitt 9.7.7.

⁶⁰ Jfr t.ex. SOU 1986:14 s. 162.

7.5.2 Dansk rätt

I Danmark kan fängelse dömas ut på livstid eller på viss tid mellan sju dagar och 16 år. I vissa fall kan det maximala tidsbegränsade straffet utsträckas till 20 år. Böter kan användas som självständigt straff eller som tilläggsstraff. Brott mot den danska straffeloven bestraffas när det är fråga om bötesbrottslighet normalt med dagsböter, lägst en och högst 60.

I straffeloven finns straffskalorna angivna i anslutning till de enskilda straffbuden, på samma sätt som i Sverige. Det är bara i ett fåtal straffskalor som det finns ett förhöjt minimistraff. Så är fallet för mord (§ 237 straffeloven), där minimistraftet är fängelse i fem år, och för grovt vapenbrott (§ 192 a straffeloven), där minimistraftet är fängelse i två år.⁶¹

7.5.3 Norsk rätt

I Norge döms fängelse ut på viss tid, minst 14 dagar och högst 21 år. För vissa brott, t.ex. terroristbrott och folkmord, kan maximistraftet dock förhöjas till 30 år. För vissa särskilt angivna brottstyper kan förvaring dömas ut, om ett fängelsestraff – med hänsyn till risken för återfall i brott – inte anses tillräckligt för att skydda andra personers liv, hälsa eller frihet.⁶²

Böter förekommer i Norge endast i en form och innebär att ett bestämt bötesbelopp döms ut. När beloppet bestäms ska rätten, förutom sådana omständigheter som i allmänhet är av betydelse för straffmätningen, beakta den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet, skulder och andra omständigheter som påverkar hans eller hennes ekonomiska förmåga.

7.5.4 Finsk rätt

I Finland döms fängelse ut på viss tid eller på livstid. För fängelsestraff på viss tid går skalan från 14 dagar till tolv år. Fängelse på livstid kan dömas ut enbart för vissa av de grävsta brotten. Böter döms

⁶¹ Se t.ex. redogörelsen i betänkning nr. 1581/2023, Betänkning om strafudmåling – afgivet af Udvalget til afdækning af forholdet mellem strafniveauer og strafferammer, Bind I–III, s. 34.

⁶² Se avsnitt 5.3.3 för en mer utförlig beskrivning av förvaring i norsk rätt.

ut i dagsböter. Antalet dagsböter bestäms till lägst en och högst 120 vid enkel brottslighet.

7.5.5 Tysk rätt

I Tyskland kan fängelse dömas ut från en månad till 15 år eller på livstid. Fängelsestraff som är kortare än sex månader ska dock som huvudregel dömas ut som böter, även om det inte är föreskrivet böter för brottet. Böter döms ut i dagsböter, till ett antal mellan fem och 360.

7.6 Behovet av en översyn av straffskalorna och utgångspunkterna för en sådan översyn

Bedömning: En översyn av straffskalorna bör göras med utgångspunkten att straffskalorna – med beaktande av principerna om proportionalitet och ekvivalens – ska återspegla allvaret i brottsligheten.

Straffskalorna bör ha en tillräcklig spännvidd, vars omfattning kan variera mellan olika brott.

Gränsdragningen mellan olika svårhetsgrader av brott bör inte påverkas av ändringarna i straffskalorna.

Vid gradindelade brott bör straffskalorna inte överlappa varandra mer än nödvändigt.

Skälen för vår bedömning

Behovet av att se över straffskalorna

Av vår redogörelse hittills, särskilt i avsnitt 7.2.5, framgår att de nuvarande straffskalornas utformning inte är baserad på överväganden som har gjorts vid en viss enskild tidpunkt. Olika straffskalor är i stället resultat av överväganden som har gjorts inom ramen för specifika lagstiftningsärenden genom åren. Många straffskalor har också varit oförändrade under de senaste decennierna. För brott i brottsbalken är det t.ex. många straffskalor som inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft 1965 och vissa straffskalor fördes dessutom över oförändrade till brottsbalken från 1864 års strafflag. Vi

kommer att redovisa flera sådana exempel i kapitel 8, vid själva översynen av straffskalorna.

Lagrådet har under senare år vid flera tillfällen – i samband med yttranden över lagrådsremisser med förslag till ändringar av straffskalor – påpekat att det finns ett behov av en mer övergripande och sammanhållen översyn av straffskalorna. I flera lagstiftningsärenden har Lagrådet framhållit att tillvägagångssättet att gång efter annan höja straffskalorna för olika brott, och motivera åtgärden i det enskilda fallet, i praktiken innebär att man aldrig kommer in på den mer övergripande frågan om hur olika brottstyper ska placeras ut på skalan från bötesminimum till det strängast möjliga fängelsestraffet, och därmed inte heller på frågan om var den allmänna repressionsnivån ska ligga.⁶³ Liknande förhållanden har framhållits av remissinstanser i samband med olika lagstiftningsärenden.⁶⁴ Synpunkterna har förts fram av remissinstanser under en längre tid.⁶⁵ Problematiken kan alltså inte beskrivas som ny, men det torde kunna antas att ju fler nya förändringar av enskilda straffskalor som har gjorts, desto tydligare har den problematik som Lagrådet och remissinstanserna har pekat på framstått.

Hur allvarliga olika brott anses vara och i förlängningen hur straffskalorna bör vara utformade påverkas av samhällsutvecklingen. Det framstår därför som en brist att straffskalorna inte är en följd av någon form av mer enhetlig bedömning som har gjorts i närtid. Eftersom de nuvarande straffskalorna inte har tillkommit vid samma tidpunkt kan det inte förutsättas att straffskalorna återspeglar dagens uppfattningar av de olika gärningstypernas allvar.⁶⁶ Illustrativt är vad Fängelsestraffkommittén – vars förslag inte kom att leda till lagstiftning i någon större utsträckning – konstaterade om att inte heller brotts-

⁶³ Se prop. 2021/22:231 s. 124 f. och prop. 2022/23:53 s. 196. Se även t.ex. SOU 2023:1 s. 216 och 225, där behovet av en straffskaleöversyn för att uppnå ett följdriktigt förhållande mellan olika straffskalor framhålls. Jfr de i den delen instämmande remissvaren över samma betänkande från bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO), daterat den 5 juni 2023 (dnr R 20-2023), och Göta hovrätt, daterat den 31 maj 2023 (diarienummer 2023/87).

⁶⁴ Se t.ex. remissyttranden över SOU 2021:68 från Riksdagens ombudsmän (JO), daterat den 29 november 2021 (diarienummer R 117-2021), och från Sveriges advokatsamfund, daterat den 29 november 2021 (R-2021/1563) samt remissyttranden över Ds 2023:11 från Domstolsverket, daterat den 12 juni 2023 (diarienummer DOV 2023/540) och Sveriges advokatsamfund, daterat den 10 augusti 2023 (R-2023/0818). Till bemötande av remissynpunkterna i det sistnämnda lagstiftningsärendet hänvisade regeringen till att vår utredning hade tillsats (se prop. 2023/24:33 s. 20).

⁶⁵ Se t.ex. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitets synpunkt som redovisas i prop. 2008/09:118 s. 26 f. angående straffskalan för mord.

⁶⁶ Jfr Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 160 och 244 f. samt Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2022, version 7, JUNO), s. 17.

balksreformen innebar en total och förutsättningslös översyn av straffvärdet för de brott som oftast leder till fängelse.⁶⁷ En hänvisning kan också göras till vår beskrivning i kapitel 4 av hur synen på straff på ett övergripande plan har förändrats över tid, inte minst sedan brottsbalken trädde i kraft.

Av det som har konstaterats framgår att de nuvarande straffskalorna, sedda som en helhet, vilar på en relativt bräcklig grund. Det framstår som angeläget med ett helhetsgrepp om straffskalornas utformning.

Allvaret i brottsligheten som en grund för straffskalornas utformning

Grundläggande för en översyn av straffskalorna är vilka omständigheter som ska ha inverkan på straffskalornas utformning. Något rimligt alternativ till att straffskalornas utformning ska återspegla allvaret (eller svårheten) i brottsligheten är svårt att se. Våra direktiv anger också att det är just en återspeglings av allvaret i brottsligheten som även fortsättningsvis ska vara den grundläggande utgångspunkten för straffskalornas utformning.

Som har konstaterats ska principerna om proportionalitet och ekvivalens beaktas i samband med översynen av straffskalorna. Dessa principer är nära kopplade till frågan om hur allvarligt ett visst brott bör anses vara och därmed dess abstrakta straffvärde. Det som nu har beskrivits gäller även med beaktande av att proportionalitetsprincipen inte i sig ger några mer tydliga svar på var den allmänna repressionsnivån bör ligga (jfr våra överväganden i kapitel 4). Det är emellertid viktigt att straffskalorna utformas efter en värdering av brottens relativa förkastlighet och inte utifrån olika teorier om straffet eller straffhotets verkningar.⁶⁸

I den juridiska litteraturen har det gjorts gällande att en uppfattning om hur allvarlig en viss typ av brottslighet är inte är något annat än en åsikt om brottets straffvärde och ett uttryck för ett ställningstagande i frågan hur allvarligt ett brott är och vilket straff det förtjä-

⁶⁷ Se SOU 1986:14 s. 134 f.

⁶⁸ Jfr a. betänkande s. 143.

nar.⁶⁹ Samtidigt måste det gå att ställa upp kriterier för vad som bör påverka hur allvarligt ett visst brott ska anses vara.

Redogörelsen så långt leder till slutsatsen att bedömningen av allvaret i en viss typ av brottslighet – vilket är det som blir avgörande för utformningen av straffskalan för brottet i fråga – är och bör vara resultatet av en värdering av den skada, kränkning eller fara ett visst brott typiskt sett kan sägas innebära. Däremot bör inte antaganden om straffets allmän- eller individualpreventiva effekter läggas till grund för bedömningen av straffnivåerna.⁷⁰

Allmänt om värderingen av skyddsvärda intressen

Kriminalisering av ett visst beteende avser att motverka att ett skyddat intresse skadas. Även vid sidan av frågor om kriminalisering är dock vad som kan betecknas som ett skadebegrepp centralt.⁷¹ En hänvisning kan här göras till våra överväganden och förslag i kapitel 9 – särskilt avsnitt 9.8.3 om att hela den tillämpliga straffskalan ska komma till användning. Dessa innebär att en uppvärdering av skyddsvärda intressen i vissa fall kan åstadkommas genom de nya regler för straffmätning som vi föreslår, i stället för genom en skärpning av vissa straffskalor.

När det gäller enskilda brottstyper finns det anledning att framhålla att olika förhållanden gör sig gällande beroende på vilket brott det är som är föremål för överväganden. Att olika brott kräver särskilda överväganden följer också av våra direktiv. Således anges det i direktiven att fokus delvis ska flyttas från gärningspersonen till brottsoffret och hans eller hennes rätt till upprättelse. Direktiven understryker också att det finns anledning att se allvarigare på t.ex. vålds- och sexualbrott, i förhållande till annan brottslighet, än vad som är fallet i dag. Vidare påpekas det i direktiven att även andra brott som typiskt sett är kopplade till vålds- och sexualbrott, såsom olika typer av brott mot frihet och frid (jfr 4 kap. brottsbalken), behöver bedömas strängare.

⁶⁹ Se Zila, Kan ett brotts straffvärde som domstolen fastställer skilja sig från brottets ”verkliga” straffvärde?, SvJT 1999 s. 177–182 på s. 179. Uttalandet hänför sig visserligen till resonemang som huvudsakligen tar sikte på det konkreta straffvärde som domstolarna fastställer. Se även Holmgren, Straffvärde som rättslig konstruktion, 2021, s. 140, som framhåller att det ytterst är fråga om subjektiva värdeomdömen som bestämmer hur klandervärd eller skadlig en gärning är.

⁷⁰ Frågan om vilka faktorer som kan få en kriminellt belastad person att överge sin kriminella bana är komplex, se t.ex. redogörelsen i SOU 2024:48, bl.a. på s. 153 ff. och 243 ff.

⁷¹ Jfr Lernestedt, Kriminalisering – Problem och principer, 2003, s. 182.

Som Fängelsestraffkommittén konstaterade angående skyddsvärda intressen blir det fråga om att grunda straffvärdet på graden av förkastlighet hos brottet och en bedömning får göras av främst brottets skadlighet eller farlighet i vid bemärkelse, med det värde eller det intresse som straffstadgandet avser att skydda som bakgrund.⁷² Vid den bedömningen bör straffskalorna, som vi har beskrivit tidigare, återspegla rådande värderingar.

När det gäller vilka omständigheter som bör vara vägledande för straffskalornas utformning gör sig, som redan har konstaterats, olika förhållanden gällande beroende på vilket brott det är fråga om. En bred palett av faktorer som kan påverka värderingen av hur allvarligt ett visst brott ska anses vara är nödvändigt. Olika brott är straffvärda av olika skäl. Dessutom kan samhällsutvecklingen medföra behov av ändringar i straffskalor som vid den tid de tillkom visserligen framstod som väl avvägda.

I linje med det nyss sagda bör det fortfarande vara möjligt att vid bedömningen av vilken straffskala ett visst brott ska ha väga in sådana omständigheter som att en viss brottslighet har blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former.⁷³ En faktor i det sammanhanget är att ett straffbud kan komma att tillämpas på gärningar som inte förutsågs när straffskalan utformades. Av central betydelse är emellertid värdet av det intresse som ett visst straffbud avser att skydda. Generellt bör straffskalan vara strängare ju viktigare det intresse som berörs är. Som huvudfaktorer kan anges att det har betydelse

- vilket skyddsvärt intresse det är som skadas, kränks eller sätts i fara,
- i hur hög grad det skyddsvärda intresset skadas, kränks eller sätts i fara,
- vilken gärningspersonens grad av skuld (uppsåt eller oaktsamhet) är, och
- hur långt avståndet är mellan gärning och skada på skyddsintresset.

⁷² Se SOU 1986:14 s. 147.

⁷³ Jfr prop. 1987/88:120 s. 37.

Olika skyddsvärda intressen

Vid bedömningen av det abstrakta straffvärdet är det naturligt att utgå från betydelsen av det eller de skyddsvärda intressen som aktualiseras för ett visst brott. Att kränka ett intresse som är mer skyddsvärt än ett annat innebär, allt annat lika, ett jämförelsevis mer straffvärt beteende och alltså att en strängare straffskala bör föreskrivas för brottet i fråga. Ett flertal centrala skyddsintressen kan identifieras redan genom att gå igenom kapitlen i brottskatalogen i brottsbalken. Som några typexempel kan anges liv, hälsa, frihet, frid, ära, rätt till egendom och rörelsefrihet. Ytterligare en aspekt är att en och samma straffbestämmelse kan omfatta flera olika typer av ageranden som kan skilja sig åt på olika sätt, vilket kan ha betydelse för hur straffvärdet bör bedömas. Det kan alltså i vissa fall vara förenat med svårigheter att ens ge ett entydigt och fullständigt svar på vilka intressen ett visst brott aktualiserar.⁷⁴ Vissa brottskonstruktioner medför också ett behov av att på en och samma gång kunna beakta ett flertal olika intressen. Ett sådant exempel är narkotikabrott, som äventyrar såväl människors hälsa och livskvalitet som staters lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet.⁷⁵

Även med beaktande av reservationerna i det nyss sagda kan vissa huvuddrag anges när det gäller hur skyddsvärda olika intressen bör anses vara. På ett generellt plan bör således exempelvis gälla att liv har ett högre värde än frihet, frihet ett högre värde än egendom och hälsa ett högre värde än ära.⁷⁶

Vålds- och sexualbrott är typexempel på brott som innebär tydliga kränkningar av de skyddsvärda intressena liv och hälsa. Närmast till hands ligger i sådana fall de skador brottsoffret drabbas av, vilka kan vara såväl fysiska som psykiska. Sådana brott är som utgångspunkt avsevärt straffvärda och typiskt sett mer straffvärda än brott som endast innebär kränkningar av en enskild persons känsla av trygghet till sin person, egendom, frihet och frid.

Under senare år har det förhållandet att ett brott innebär (särskilt fysiska) angrepp mot en enskild persons integritet ansetts bidra till att brottet är att anse som betydligt allvarligare än vad som annars hade

⁷⁴ Jfr t.ex. "Mammans näringspenningtvätt" NJA 2024 s. 642. Högsta domstolen konstaterar där att penningtvättsbrott kan utföras på olika sätt och att det kan förekomma förbrott av varierande slag, varför frågan om vilka överväganden som gör sig gällande vid straffvärdebedömningen inte kan besvaras generellt.

⁷⁵ Se prop. 2015/16:111 s. 18 och prop. 2022/23:53 s. 101.

⁷⁶ Jfr SOU 1986:14 s. 148.

varit fallet.⁷⁷ Dessa förhållanden gör sig fortfarande gällande i lika hög utsträckning. Det måste dock också beaktas att även om brott mot liv, hälsa, frihet och frid samt sexualbrotten bör bedömas relativt sett allvarigare än förmögenhetsbrotten, kan vissa förmögenhetsbrott medföra inte obetydliga integritetskränkningar. Ett exempel kan vara ett telefonbedrägeri riktat mot en utsatt person, även när brottet inte har omfattat något högre belopp. Således måste det förhållandet att en brottstyp har integritetskränkande inslag beaktas även om det rör sig om exempelvis ett förmögenhetsbrott. Till det kommer att lagstiftaren också har bedömt att utvecklingen av synen på sexualbrott har medfört att dessa måste ses som relativt sett allvarigare än tidigare i jämförelse även med våldsbrott.⁷⁸

Vissa straffskalor har inte ändrats eller setts över under lång tid. Även om det inte i sig är ett skäl för ändring, finns det då särskild anledning att överväga om straffskalan alltjämt återspeglar brottets allvar. Övervägandena av de olika brottens allvar och den straffskala som bör vara föreskriven för brotten ska emellertid baseras på de förhållanden som vi beskriver i det här kapitlet och inte andra förhållanden.

Vid en värdering av vilka intressen som kan påverka det abstrakta straffvärdet kan det, utöver de förhållanden som redan har beskrivits, inte bortses från den samhällsfara (eller samhällsskada) som brottsligheten innebär. Redan genom kriminaliseringen har det i och för sig värderats att ett handlande är så samhällsfarligt att det bör straffas. Den särskilda samhällsfara som vi måste beakta avser emellertid de risker ett brott kan innebära för den allmänna säkerheten i samhället. Begreppet omfattar även andra skadeverkningar, vilka kan vara av ekonomisk, social och personlig natur.⁷⁹ Vikten av de nu behandlade intressena är betydande. Ytterst handlar det om upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet, ett demokratiskt statsskick med opartiska tjänstemän och medborgarnas förtroende för statsapparaten i sin helhet.

Tydliga exempel på brott som aktualiserar samhällsintressen i den nu beskrivna meningen finns i bl.a. 16 kap. brottsbalken (brotten mot allmän ordning) och 17 kap. i samma balk (brotten mot allmän verk-

⁷⁷ Se t.ex. prop. 2009/10:147 och prop. 2016/17:108.

⁷⁸ Se t.ex. prop. 2021/22:231 s. 49.

⁷⁹ Jfr SOU 1986:14 s. 145. Jfr även Asp, Påföljdssystemets grundprinciper och den kriminalpolitiska utvecklingen, SvJT 2025 s. 53–61 på s. 56, angående aggregerade skadeverkningar vid bestämmandet av det abstrakta straffvärdet.

samhet m.m.), men även på andra håll i brottsbalken och i specialstraffrätten. Exempelvis innebär våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §) angrepp på eller hot mot inte bara en enskild person, utan också mot det allmänna.⁸⁰ Även brottet sabotage mot blåljusverksamhet (13 kap. 5 c §) kan nämnas som ett exempel. När det brottet infördes 2020 konstaterades det bl.a. att det har avgörande betydelse inte bara för enskilda nödställda utan också för samhällets samlade skydd mot hot från olyckor, kriser och påfrestningar att polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård fungerar väl. Brottsligheten angavs kunna riskera att ytterst bli systemhotande.⁸¹

Det nu anförda innebär inte att vi anser att brott riktade mot det allmänna generellt sett är allvarigare än brott mot enskilda eller tvärtom.⁸² Frågan behöver behandlas på ett mer nyanserat sätt, särskilt eftersom den samhällsfara som brotten innebär ytterst är en fara för de enskilda medborgarna. Av betydelse i sammanhanget är att om ett brott innebär både ett angrepp mot enskilda intressen och mot det allmänna, det förhållandet kan motivera en strängare straffskala än vad som annars hade varit fallet. Som ett exempel på ett brott som innebär ett angrepp även på samhället – utöver de som har redovisats redan tidigare – kan anges övergrepp i rättssak (17 kap. 10 § brottsbalken).⁸³ Ytterligare ett exempel är mutbrott (10 kap. 5 a–5 c §§), som har konstaterats ytterst utgöra hot mot beslutsprocesser i samhället och därmed vara skadliga för medborgarna.⁸⁴

I ett reformerat påföljdssystem bör sådana aspekter kunna ges ett tydligt genomslag när ställning tas till straffskalornas utformning.

Graden av skada, kränkning eller fara

Även graden av skada, kränkning eller fara måste tas med i beräkningen när det gäller hur straffvärd en viss gärning ska anses vara. Att ett mer omfattande angrepp på ett skyddsvärt intresse är mer straffvärt än ett mindre omfattande angrepp på samma skyddsintresse fram-

⁸⁰ Se t.ex. SOU 2014:63 s. 112, där det anges att gärningarna därför är mer straffvärda än motsvarande gärningar i andra kapitel i brottsbalken.

⁸¹ Se prop. 2018/19:155 s. 16 och 27.

⁸² Vår uppfattning överensstämmer här med Fängelsestraffkommitténs, se SOU 1986:14 s. 145.

⁸³ Se prop. 2015/16:113 s. 78 angående att övergrepp i rättssak som inte beivras, utöver de allvarliga konsekvenser brottet kan få för enskilda, riskerar att leda till att brott inte kan utredas, att brottslingar inte lagförs och att det kan uppstå ett slags fristad för grovt kriminella individer.

⁸⁴ Se prop. 2011/12:79 s. 17 f., 19 ff., 30 f. och 46 f.

står som mer eller mindre givet. Brott som i vart fall delvis aktualiserar samma skyddsintressen kan av det skälet vara olika allvarliga och därför motivera att de har straffskalor som ser olika ut. Exempelvis framstår misshandel (3 kap. 5 och 6 §§) som allvarligare än ofredande (4 kap. 7 §). Av samma skäl är brott som innebär att gärningspersonen gör viss egendom till sin mer straffvärda än brott som endast innebär att gärningspersonen olovligen använder egendomen. Brott såsom stöld (8 kap. 1 §), bedrägeri (9 kap. 1 §) och förskingring (10 kap. 1 §) är av dessa skäl i allmänhet mer straffvärda än tillgrepp av fortskaffningsmedel (8 kap. 7 §) eller olovligt brukande (10 kap. 7 §).

Betydelsen av gärningspersonens skuld

I våra direktiv framhålls att översynen av straffskalorna omfattar både uppsåtliga brott och brott som begås av oaktsamhet.

Typiskt sett anses brott som begås med uppsåt vara mer straffvärda än brott som begås endast av oaktsamhet. Straffvärdet är alltså i normalfallet högre för en misshandel än för en gärning som är att bedöma som vållande till kroppsskada, vilket bör inverka på utformningen av straffskalorna för dessa brott. Även i detta sammanhang behöver dock perspektivet breddas. I vissa fall kan effekten av en oaktsamhet vara så pass allvarlig att det är vad som i slutändan blir avgörande för straffvärdet. Ett sådant exempel är vållande till annans död – särskilt den grova svårhetsgraden – i förhållande till allvarligare fall av misshandel. Även sådana förhållanden behöver tas med i beräkningen när straffskalorna övervägs. Ytterligare en aspekt är sådana brott som både orsakar en allvarlig effekt och har begåtts med uppsåt, men där det finns omständigheter som gör att gärningen ändå inte bör bedömas alltför strängt. Som ett exempel på det kan anges barnadrap⁸⁵ i förhållande till grovt vållande till annans död.

Utöver frågan om ett brott har begåtts med uppsåt eller endast av oaktsamhet finns det anledning att notera att s.k. farebrott – där en skada⁸⁶ inte behöver ha inträffat för att ansvar för brottet ska kunna

⁸⁵ Barnadrap är en privilegierad form av dråp (som i sin tur är ett mord som är att anse som mindre grovt) och regleras i 3 kap. 3 § brottsbalken. Se vidare vår översyn av straffskalorna i 3 kap. brottsbalken i avsnitt 8.1.

⁸⁶ Jfr resonemangen under den nästkommande rubriken om direkta och indirekta (presumtiva) skadeverkningar.

komma i fråga – bör hanteras på ett sätt som inte medför orimliga resultat.⁸⁷

*Avståndet mellan gärning och skada – särskilt i ljuset
av några lagstiftningsärenden under senare tid*

En särskild frågeställning är förhållandet mellan brott som förutsätter vad som kan betecknas som en mer direkt skada, exempelvis misshandel, och brott som har endast indirekta (eller presumtiva) skadeverkningar. Frågan anknyter till betydelsen av avståndet mellan gärning och skada på skyddsintresset. Det finns flera exempel i när-tid på utformningar av straffskalor där den abstrakta farligheten har getts ett stort genomslag i sådana fall där ett förverkligande av den fara brottet är förknippad med skulle leda till en mycket eller till och med synnerligen stor skada.

Som ett exempel kan tas de skärpningar av straffen för de allvarigare formerna av vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapensmuggling och smuggling av explosiva varor som trädde i kraft den 1 januari 2024.⁸⁸ Genom reformen skärptes straffskalorna kraftigt för de grova och synnerligen grova brotten. Bakgrunden till reformen var problematiken med att skjutningar och sprängningar i den kriminella miljön har ökat under senare år, att det finns stora problem med illegala skjutvapen i Sverige samt att tillgången till och användningen av skjutvapen och explosiva varor bedömdes som ett ytterst allvarligt och växande samhällsproblem.⁸⁹ Liknande resonemang fördes 2022 som skäl för en strängare syn på allvarigare knivbrott.⁹⁰

De brott som omfattades av de nu återgivna lagstiftningsärendena förutsätter visserligen inte direkta skadeverkningar för ett brotts-offer på samma sätt som ett brott mot person i form av exempelvis en misshandel. Brotten har dock tydliga presumtiva (eller indirekta) skadeverkningar och innefattar en påtaglig grad av samhällsfara. Eftersom ett förverkligande av faran riskerar att innebära mycket eller synnerligen stor skada kan en särskilt sträng syn på sådan brottslig-

⁸⁷ Jfr ”Sjuttioåringen” NJA 2017 s. 138.

⁸⁸ Se prop. 2023/24:33.

⁸⁹ Se prop. 2023/24:33 s. 15 ff. Se även prop. 2017/18:26 s. 12 angående skärpningar av straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten 2017.

⁹⁰ Se prop. 2021/22:192 s. 13 f. och 18 f.

het vara motiverad, trots att farans förverkligande i ett enskilt fall kan ligga relativt långt bort.

Vid utformningen av straffskalor i allmänhet måste emellertid avståndet mellan gärning och skada även fortsatt anses som en viktig faktor vid bestämmandet av straffvärdet.⁹¹

Något om konkurrensfrågor

Under beteckningen konkurrens brukar frågorna om vilka och hur många brott en person ska dömas för inordnas. I många fall är svaren på dessa frågor mer eller mindre givna, men det finns också mer komplicerade situationer, t.ex. i det inte ovanliga fallet att samma gärning uppfyller rekvisiten i flera straffbestämmelser.⁹²

Vi utvecklar konkurrensfrågorna mer i detalj i kapitel 10 i samband med att vi behandlar flerfaldig brottslighet, där konkurrensfrågor har en väsentlig betydelse. Det finns emellertid anledning att något behandla betydelsen av konkurrensfrågor även i samband med översynen av straffskalorna.

Utan att i det här sammanhanget gå in mer i detalj kan det konstateras att det inte finns någon metod som kan användas i alla fall för att lösa konkurrensfrågor. Exempel på tumregler eller utgångspunkter kan dock vara att en brottstyp med ett skyddsintresse inte konsumerar en brottstyp med ett annat skyddsintresse, att allvarligare brott konsumerar mindre allvarliga brott och att *lex specialis* går före *lex generalis*. Kriminalpolitiska överväganden och liknande har också sagts kunna beaktas.⁹³ I samband med straffskärpningar har det uttalats att lagändringarna kan leda till att det oftare än tidigare kan bli aktuellt att döma även för det brott för vilket straffskalan skärps.⁹⁴

⁹¹ Jfr "GPS-puckarna" NJA 2020 s. 703 p. 13 med vidare hänvisningar till den juridiska litteraturen (Asp, Från tanke till gärning, Del I, Legitimationsfrågor rörande förfälsdelikt, 2005, s. 66 f. och Del II, Förberedelse och stämpling till brott, 2007, s. 27, med i sin tur vidare hänvisningar till ytterligare uttalanden i litteraturen). Målet gällde bedömningen av straffvärdet vid förberedelse till mord. Hänvisningarna avser dock juridisk litteratur där frågan om avståndet mellan gärning och skada behandlas även på ett mer övergripande plan.

⁹² Se t.ex. Asp m.fl., Kriminalrättens grunder (2013, version 2, JUNO), s. 459 ff. och Ulväng, Brottslighetskonkurrens, 2013, för utförliga framställningar om konkurrensfrågor.

⁹³ Se t.ex. SOU 2018:2 s. 35 f. och "TV-rummet" Högsta domstolens dom den 17 april 2025 i mål B 4243-24 p. 23–27 med vidare hänvisningar.

⁹⁴ Se prop. 2021/22:192 s. 20 f. angående grovt knivbrott och andra brott vid vilket kniv har använts, såsom olaga hot eller misshandel. Resonemanget förhöll sig till ett tidigare uttalande i prop. 1987/88:89 s. 18 där det angavs att, om innehavaren av bl.a. en kniv har ådragit sig ansvar för bl.a. misshandel, allmänna principer för brottskonkurrens i regel torde leda till att personen döms endast för brottsbalksbrottet och inte även för knivbrottet.

En faktor som kan vara av betydelse när konkurrensfrågor bedöms är alltså hur allvarligt ett brott är i förhållande till andra brott. I vart fall därigenom kan konkurrensfrågor i viss mån aktualiseras vid översynen av straffskalorna. Som vi har konstaterat ska allvaret i brottsligheten vara avgörande vid bedömningen av vilken straffskala som ett visst brott ska ha. Åtminstone i teorin skulle alltså vår översyn kunna medföra att vissa konkurrensfrågor bör betraktas på ett annat sätt än tidigare, eftersom vissa brotts allvar kommer att resultera i en uppvärdering och därmed en strängare straffskala. Riskerna för att översynen på detta sätt indirekt skulle leda till större svårigheter vid tillämpningen av reglerna – till följd av konkurrensproblem – bör dock inte överdrivas. Vi kommenterar i vissa fall konkurrensfrågor i samband med översynen av straffskalorna i kapitel 8. I övrigt hanteras frågorna lämpligen i rättstillämpningen, där den aktuella typen av frågor redan i dag är vanligt förekommande.

Särskilt om straffskalornas spännvidd

En särskild fråga är hur vida eller snäva straffskalorna bör vara, alltså skalornas spännvidd. På samma sätt som gäller för närvarande framstår den bästa lösningen som att straffskalornas utformning bör bygga på tanken att skalorna ska ha en tillräcklig spännvidd för att omfatta de gärningar som kan förutses bli aktuella att rubricera som brottet i fråga.⁹⁵ Det finns inte tillräckliga skäl att avvika från denna systematik, närmast till förmån för att antingen ha snävare straffskalor som mer tar sikte på någon form av normalfall eller väldigt vida (heltäckande) straffskalor.

Något förenklat kan sägas att straffskalorna inte bör vara för vida, men inte heller för snäva. Det finns inte heller anledning att ha samma spännvidd, eller ett visst antal särskilt angivna spännvidder, för alla eller ens de flesta brott. I stället är det mest ändamålsenligt att låta de olika brottens särdrag fortsätta att återspeglas i hur vid en viss straffskala ska vara. Att många brott är gradindelade – en fråga som det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att föreslå justeringar av – bidrar också till att straffskalorna kan vara så pass snäva att domstolarna får tillräcklig vägledning för sina bedömningar. Vår översyn är just en

⁹⁵ Jfr SOU 1986:14 s. 164 där det talas om en "lagomprincip" för hur snäva eller vida straffskalorna bör vara.

översyn. I det ligger att det redan finns ett system, som dessutom i många delar fungerar väl. Det finns goda skäl för att ta tidigare överväganden och deras resultat i beaktande, i den mån dessa fortfarande framstår som väl avvägda.

Som följer av våra förslag angående utnyttjandet av straffskalornas spännvidd i kapitel 9 är det väsentligt att spännvidden faktiskt också kommer till användning. Våra förslag som redovisas där avser att uppnå detta. Samtidigt innebär våra överväganden och förslag i nu aktuellt kapitel och i kapitel 8 att straffskalorna får en mer konsekvent och enhetlig utformning. Därigenom kan förutsättningarna för en nyanserad straffmätning inom ramen för den tillämpliga straffskalan sägas förbättras. Lämpligt utformade straffskalor innebär en bättre grund för en nyanserad straffmätning inom ramen för straffskalan.

Förhållandet mellan ändringar i straffskalor och gränsdragningen mellan olika svårhetsgrader av brott

För de brott som är gradindelade – något som är vanligt förekommande – inställer sig frågan hur justeringar av straffskalor förhåller sig till gradindelningen.

Genomgående gäller för vår översyn av straffskalorna att gränsdragningen mellan olika grader inte är avsedd att påverkas av ändringarna i straffskalornas utformning. Därmed syftar en höjning av ett straff till att generellt höja straffnivån för alla gärningar av den aktuella typen.

Vi föreslår inte i något fall ändringar av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en gärning är att hänföra till en viss grad och som framgår av de olika straffbuden.⁹⁶ Sådana ändringar ligger utanför ramen för vårt uppdrag. En höjning av ett minimistraff för en grövre grad är inte avsedd att medföra en försiktigare bedömning när det gäller att hänföra en gärning till den allvarligare graden. Praxis som har utvecklats i gränsdragningsfrågor mellan olika svårhetsgrader är alltså alltså jämt vögladande.

⁹⁶ Jfr t.ex. prop. 2016/17:108 s. 46 och 51.

Det finns kopplingar mellan straffskalorna och många andra bestämmelser ...

Brottens straffskalor har betydelse för ett flertal frågor utöver vilken påföljd som kan dömas ut. Under den här rubriken går vi igenom ett antal sådana frågor.

En situation där straffskalornas utformning har betydelse är för användningen av straffprocessuella tvångsmedel. Det innebär att straffskalan i praktiken kan ha stor betydelse redan under förundersökningen. Som exempel på straffprocessuella tvångsmedel som är beroende av straffskalan kan nämnas

- häktning (24 kap. 1 § rättegångsbalken),
- anhållande (24 kap. 6 § rättegångsbalken),
- gripande (24 kap. 7 § rättegångsbalken),
- reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap. 1 § rättegångsbalken),
- vissa former av beslag (27 kap. 3 § rättegångsbalken),
- hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning (27 kap. 18, 19, 20 a och 20 d §§ rättegångsbalken respektive lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning),
- husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 1, 2 a, 3 och 11 §§ respektive 12–12 b §§ rättegångsbalken),
- inhämtande av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, och
- förfarandet vid rätten vid ett beslut om fortsatt användning av tvångsmedel enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (5 kap. 18 § i den lagen).

Även andra processuella bestämmelser påverkas av straffskalornas utformning. Några exempel är när

- rätten är domför utan nämndemän (1 kap. 3 b § andra och tredje stycket rättegångsbalken),

- försvarare ska förordnas för en misstänkt (21 kap. 3 a § rättegångsbalken),
- skyldighet att vittna föreligger i vissa fall (36 kap. 5 § fjärde stycket 1 rättegångsbalken),
- prövningstillstånd krävs för att hovrätten ska pröva en tingsrätts dom i brottmål (49 kap. 13 § rättegångsbalken),
- ordningsbot och strafföreläggande får föreläggas (48 kap. 2, 4 och 13 §§ rättegångsbalken),
- resning får beviljas till nackdel för den tilltalade (58 kap. 3 § rättegångsbalken), och
- tingsnotarie eller notariemeriterad beredningsjurist får handlägga mål (18 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion).

Därutöver kan straffskalan påverka förutsättningarna för vissa s.k. särskilda rättsverkningar av brott (andra konsekvenser av brott än påföljder). Det gäller exempelvis

- utvisning (8 a kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]), och
- skyldighet att betala en avgift till brottsofferfonden (1 § lagen [1994:419] om brottsofferfond).

Även för frågan om näringsförbud ska anses vara påkallat från allmän synpunkt har straffskalan betydelse (se 8 § andra stycket lagen [2014:836] om näringsförbud). Förutsättningarna för utvidgat förverkande påverkas också av straffskalan (se 36 kap. 6 § brottsbalken). Straffskalan påverkar också när Polismyndigheten får samköra vapenregister om det behövs för att i ett enskilt fall utreda brott (1 a kap. 1 a § andra stycket vapenförordningen [1996:70]). Vidare påverkar straffskalan möjligheterna att utfärda ett rättsintyg utan en målsägandes samtycke (5 § andra stycket lagen [2005:225] om rättsintyg i anledning av brott). Lagen (1957:668) om utlämning för brott innehåller en koppling till straffskalan när det gäller de gärningar som en utlämning kan beviljas för.

En annan reglering med flera kopplingar till straffskalorna är lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.⁹⁷ Där har straffskalorna betydelse för när

- förundersökning ska bedrivas med särskild skyndsamhet (4 §),
- socialnämnden ska underrättas (6 och 34 §§),
- företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör (7 §),
- undersökningsledare ska begära ett yttrande från socialnämnden (11 §),
- vårdnadshavaren m.fl. ska höras i målet (26 §),
- målet ska handläggas på ett sådant sätt att det inte drar till sig uppmärksamhet och huvudförhandling ska hållas (27 §),
- särskilda tidsfrister ska iakttas när åtal väcks (29 §),
- en utredning om brott ska inledas när någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått brott (31 §),
- envarsgripande får ske och den unge tas i förvar (35 §),
- kroppsbesiktning får företas (36 a §), och
- begäran om prövning i domstol av om den unge har begått brott (bevistalan) ska göras (38 §).

Straffskalan kan också ha betydelse för i vilka fall bestämmelsen om s.k. ungdomsreduktion blir tillämpning för lagöverträdare i åldersspannet 18–20 år (29 kap. 7 § tredje stycket brottsbalken).

Straffskalan kan vidare påverka möjligheterna för brottsutredande myndigheter att ta del av uppgifter som skyddas av sekretess. Exempelvis kan sekretessen inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden brytas i förhållande till Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år (10 kap.

⁹⁷ I Ds 2025:4 finns förslag till en ny lag (2026:00) om unga lagöverträdare. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare föreslås upphöra att gälla vid samma tidpunkt. Förslagen i promemorian kommenteras inte ytterligare här.

23 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], i vilken det hänvisas till bl.a. 25 kap. 1 § i samma lag⁹⁸).

Straffskalan är också direkt avgörande för vilken preskriptionstid som gäller för ett brott (35 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken).

... men dessa kopplingar bör inte vara avgörande för straffskalornas utformning

Vi har tidigare konstaterat att översynen av straffskalorna bör göras med utgångspunkten att straffskalorna ska återspegla allvaret i brottsligheten. Vid översynen beaktas principerna om proportionalitet och ekvivalens. Till följd av de många kopplingar som finns mellan straffskalor och andra regleringar kan ändringar i de befintliga straffskalorna indirekt påverka ett stort antal andra regler. I vilken omfattning sådan påverkan blir fallet beror på i vilken utsträckning en viss straffskala ändras. Därmed inställer sig frågan om vi vid översynen av straffskalorna ska ta sådana aspekter i beaktande när vi tar ställning till hur de olika straffskalorna bör vara utformade.

Det går att hitta exempel på lagstiftningsärenden där kopplingarna mellan straffskalorna och andra regler har behandlats i anslutning till skärpningar av straffskalor, utan att kopplingarna för den skull i alla dessa fall har varit avgörande för hur straffskalan i fråga slutligen har kommit att utformas. Några sådana exempel kan anges. I samband med lagändringar kopplade till skjutvapen och explosiva varor förde regeringen 2017 resonemang om förutsättningarna att använda straffprocessuella tvångsmedel, bl.a. häktning och den dåvarande presumtionen för häktning vid misstanke om brott som inte hade lindrigare straff än två års fängelse i straffskalan.⁹⁹ Ett annat exempel är att regeringen 2021 vid höjningar av minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § brottsbalken) från fängelse i nio månader till fängelse i ett år resonerade bl.a. om möjligheten att inhämta rättsintyg enligt lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott och sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).¹⁰⁰ I samband med skärpta straff för knivbrott 2022 konstaterades att de ändrade straff-

⁹⁸ Se även 10 kap. 18 c § i samma lag.

⁹⁹ Se prop. 2017/18:26 s. 16. Numera är den tiden ett år och sex månader (se 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Se även våra överväganden angående häktning i kapitel 13.

¹⁰⁰ Se prop. 2020/21:217 s. 16.

skalorna medförde att straffprocessuella tvångsmedel som bl.a. häktning enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken kunde användas vid misstanke om brott av normalgraden samt att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kunde användas vid förundersökning om grovt knivbrott. Regeringen ansåg att den strängare synen på allvarligare knivbrott motiverade att tvångsmedel kunde användas i större utsträckning. Det ansågs att möjligheterna att utreda och lagföra brotten borde vara desamma som vid annan, lika allvarlig, brottslighet.¹⁰¹ Som ett något äldre exempel kan framhållas att det 1992 beträffande olovligt brukande ansågs att möjligheten att använda personella tvångsmedel var ett skäl att bedöma brotten strängare än vad som då var fallet.¹⁰²

Som har konstaterats i den juridiska litteraturen bör argument inte godkännas som innebär att andra faktorer än allvaret i de olika straffbelagda gärningarna ges betydelse för vilket straff ett visst brott tilldelas.¹⁰³ Något annat skulle riskera att bidra till att det framstår som oklart och oförutsägbart vilka brott som förtjänar vilka straff. Det skulle också försvåra möjligheterna att kunna få en uppfattning om hur allvarligt lagstiftaren i själva verket har ansett att ett visst brott är genom att jämföra olika straffskalor. Straffskalornas utformning ska alltså inte påverkas av andra hänsyn än allvaret i brottsligheten. Vill lagstiftaren exempelvis utöka möjligheterna att använda vissa tvångsmedel bör ändringar göras i lagstiftningen om tvångsmedel. Att överväga och föreslå ändringar av den lagstiftning som har kopplingar till straffskalorna och som har beskrivits i det närmast föregående ligger till stora delar utanför ramen för vårt uppdrag. Ett undantag är förutsättningarna för häktning, som vi återkommer till i kapitel 13. I kapitel 14 föreslår vi också vissa följdändringar i den straffprocessuella lagstiftningen m.m.

¹⁰¹ Se prop. 2021/22:192 s. 19. Se även prop. 2024/25:8 s. 48 f. angående bolag och brott, med en skärpning av maximistraffet för brott mot det s.k. målvaktsförbudet från fängelse i ett år till fängelse i två år, där regeringen konstaterade att fler straffprocessuella åtgärder kan bli aktuella om brottsligheten kan leda till en allvarligare påföljd. Som skäl för själva straffskärpningen angavs dock att det fanns anledning att se mer allvarligt på företeelsen samt att en höjning av straffmaximum kunde förväntas leda till en generell skärpning av påföljden och ge en mer nyanserad straffmätning, eftersom domstolarna får ett bredare spann att fördela olika gärningar på.

¹⁰² Se prop. 1992/93:141 s. 40.

¹⁰³ Jfr Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 203, som framhåller att om t.ex. en förlängning av preskriptionstiden är önskvärd den lagregel som styr tiden för åtalspreskription bör ändras. Se även Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2022, version 7, JUNO), s. 17 samt Asp & von Hirsch, Straffvärde, SvJT 1999 s. 151–176 på s. 166.

Straffskalorna bör inte överlappa varandra mer än nödvändigt

Det är eftersträvänsvärt att frågan om i vilken utsträckning straffskalorna bör överlappa varandra vid brott som förekommer i flera svårhetsgrader styrs av en mer genomgående princip och inte av helt tillfälliga faktorer. I den juridiska litteraturen har det förts fram att så inte är fallet i dag.¹⁰⁴ Användningen av en mer enhetlig princip bidrar till att regelverket framstår som sammanhängande och ändamålsenligt. Att den straffskala som finns angiven i de olika straffbuden faktiskt också kommer till användning bidrar även till systemets legitimitet och främjar förutsebarheten (jfr våra resonemang angående utnyttjandet av straffskalornas spännvidd i kapitel 9). Vår översyn av straffskalorna medför goda möjligheter att uppnå dessa typer av resultat.

Samtidigt som det finns enstaka fall där den överlappande delen av en straffskala har använts även vid enkel brottslighet framstår det praktiska behovet av i vart fall större överlappningar inte som vidare stort. Behovet av större överlappningar överväger inte de negativa aspekterna i form av oklarheter avseende vilken straffskala som domstolen i praktiken har att förhålla sig till. Som en utgångspunkt för vår översyn av straffskalorna bör därför gälla att skalorna inte ska överlappa varandra mer än nödvändigt. Även med beaktande av att inte alla faktorer som påverkar straffets längd (inklusive straffvärdet) påverkar gradindelningen bör det enligt vår mening vara möjligt för domstolen att i tillräcklig utsträckning beakta sådana faktorer inom ramen för straffskalan utan avsevärda överlappningar.¹⁰⁵

Argument kan visserligen anföras till stöd för att överlappningen skulle kunna tas bort helt och hållet. Den möjligheten lyfts också i våra direktiv som en punkt för övervägande. Utöver att ett sådant arbete är mycket arbets- och tidskrävande – och att den tid som står oss till buds för att göra den breda översynen av straffskalorna är förhållandevis begränsad – kan det dock även i det här sammanhanget finnas anledning att notera att vårt arbete består i en översyn av ett befintligt system. Fråga är om en reform och inte om att skapa ett

¹⁰⁴ Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 214 i fotnot 32.

¹⁰⁵ Jfr Borgeke & Forsgren, a.a., s. 215 f. Jfr även Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 161 ff. och 245, som bl.a. konstaterar att om det finns ett behov av överlappning, så är det i vart fall relativt litet och aldrig torde kunna motivera en större överlappning (ett eller flera års fängelse).

helt nytt regelverk från grunden.¹⁰⁶ För att uppnå ett välfungerande och ändamålsenligt system är det rimligt att beakta nuvarande regler och hur dessa har tillkommit, under förutsättning att dessa överväganden och deras resultat även fortsatt har tillräckligt goda skäl för sig även i ett framtida påföljdssystem. Det kan inte heller bortses från att något vidare straffskalor medför att även flerfaldig brottslighet och återfallsskärpning – vid straffmätningen – i fler fall rymms inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Att ha kvar en viss överlappning kan alltså bidra till ett sammanhängande system. Reglerna om påföljdsbestämning är av stor praktisk betydelse och det är av avgörande betydelse att reglerna är konstruerade på ett sätt som gör dem användbara i vardagen i domstolarna.¹⁰⁷ En hänvisning kan också göras till det avslutande avsnitt 7.9 i det här kapitlet där vi beskriver några aspekter avseende det praktiska genomförandet av översynen av straffskalorna.

Som kommer att framgå av översynen av straffskalorna i kapitel 8 föreslår vi att överlappningen minskas för ett stort antal olika brott. Det gäller inte minst för olika typer av förmögenhetsbrott där det i dag förekommer en avsevärd överlappning mellan de olika svårhetsgraderna. Även med beaktande av att vi för många brott föreslår att den befintliga överlappningen kan kvarstå som den är innebär vår översyn sammantaget en avsevärd begränsning av överlappningen mellan straffskalorna.

Tidigare i det här avsnittet har vi konstaterat att straffskalorna inte bör vara för vida, men inte heller för snäva. En aspekt värd att nämna i samband med att överlappande straffskalor behandlas är att minskningen av överlappningen å ena sidan medför att vissa straffskalor blir snävare än för närvarande, särskilt de allvarligare svårhetsgraderna. Vissa straffskalor blir å andra sidan vidare när överlappningen begränsas, särskilt lägre svårhetsgrader. Att så blir fallet framstår inte som negativt eller som något som skulle kunna bidra till svårigheter vid tillämpningen av systemet. Det kan sägas finnas för- och nackdelar med både något vidare och något snävare straffskalor, så länge spännvidden är tillräcklig. En vidare straffskala skapar ett större ut-

¹⁰⁶ I Svenska Akademiens ordbok (SAOB) anges en ”reform” vara bl.a. en förändring vidtagen med utgångspunkt i de bestående förhållandena och utan revolutionära åtgärder och dylikt (artikeln tryckt 1956).

¹⁰⁷ Jfr Asp, En modernare påföljdsreglering?, SvJT 2010 s. 449–462 på s. 449 som jämför påföljdsreglerna med dansband och konstaterar att funktionalitet och brukbarhet är viktigare grundvärden än komplexitet och finsnickeri.

rymme för att placera ut de gärningar som straffskalan ska omfatta och därmed kan en ännu större nyansering uppnås (jfr våra förslag om en nyanserad straffmätning med användning av hela straffskalan i kapitel 9). I våra kontakter med domare inom ramen för utredningens arbete har det samtidigt från vissa framförts uppfattningen att snävare straffskalor underlättar bedömningen av var en viss gärning ska placeras ut. Understrykas bör i sammanhanget att straffskalorna sammantaget kommer att ha en tillräcklig spännvidd för att omfatta de gärningar som ska omfattas av skalan i fråga. För de fall där spännvidden fortsätter att vara densamma eller blir något större till följd av våra förslag bidrar den minskade överlappningen under alla förhållanden till ett tydligare regelverk.

7.7 Straffskalornas ramar

Innan vi kommer in på själva översynen av straffskalorna finns det anledning att särskilt behandla ett antal frågor kopplade till straffskalornas ramar.

Vi har beskrivit ramarna för de nuvarande straffskalorna i avsnitt 7.2. I det här avsnittet redovisar vi våra förslag och bedömningar avseende ramarna. Först överväger vi de tider på vilka fängelse ska kunna dömas ut och nivåerna för böter (avsnitt 7.7.1). Därefter behandlar vi särskilt de i straffskalorna angivna straffen (avsnitt 7.7.2).

7.7.1 Tiden för fängelse och nivåerna för böter

Förslag: Allmänt fängelseminimum ska höjas från 14 dagar till en månad.

Gränsen i brottsbalken om att fängelse på viss tid inte får överstiga tio år, när fängelse på livstid inte är föreskrivet för brottet, ska tas bort. Fängelse ska dömas ut på viss tid eller på livstid enligt vad som framgår av straffskalan för brottet eller annars är särskilt föreskrivet.

Bedömning: Nivåerna för antalet dagsböter som kan dömas ut bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Allmänt fängelseminimum

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2 får fängelse på viss tid inte understiga 14 dagar (se 26 kap. 1 § första stycket brottsbalken). Om fängelse är angivet i en straffskala utan en specifikt angiven minimitid (t.ex. sex månader eller ett år), gäller dessa 14 dagar som minimum. Det nuvarande minimistraffet om 14 dagar har gällt sedan 1980-talet, när minimitiden för fängelsestraff sänktes från en månad till 14 dagar. Sänkningen avsåg i första hand att göra det möjligt att nyansera och differentiera straffmätningen för sådana brott som tidigare hade föranlett en månads fängelse.¹⁰⁸

Det är relativt sällsynt att ett fängelsestraff bestäms till en kortare tid än en månad.¹⁰⁹ Av den statistik över lagföringar som Brå sammanställer framgår att fängelsetiden i 692 av totalt 14 096 lagföringar 2023 var mindre än en månad, alltså i knappt fem procent av fallen. Huvudsakligen avsåg dessa lagföringar stöld, olovlig körning och narkotikabrott.¹¹⁰ Dessa brott stod för strax över 80 procent av lagföringarna.

Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet har i betänkandet *Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48) föreslagit att allmänt fängelseminimum ska höjas till en månad (30 dagar), huvudsakligen med anledning av de förslag utredningen lämnar angående villkorlig frigivning.¹¹¹

Även vi anser att det finns anledning att höja allmänt fängelseminimum från 14 dagar till en månad. De mycket korta fängelsestraffen kan ifrågasättas redan med hänvisning till den administration som är förknippad med en anstaltsplacering. Användningen av kortare straff än en månad är dessutom, som har framgått, koncentrerat till endast ett fåtal brottstyper. Ett sätt att se på saken är att allmänt fängelseminimum i praktiken redan i dag är en månad, i alla fall för det stora flertalet brott. Att ha 14 dagar som allmänt fängelse-

¹⁰⁸ Se prop. 1980/81:44.

¹⁰⁹ Se t.ex. Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 26 kap. 1 §, under rubriken Minimitid för fängelsestraff.

¹¹⁰ Se BRÅ, Tabell 430, Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelse tidens längd i månader, 2023.

¹¹¹ Se a. betänkande s. 507 ff.

minimum bidrar till oklarheter i systemet och att höja det till en månad framstår som det mest ändamålsenliga.

Det kan i sammanhanget noteras att minimitiden för sluten ungdomsvård i dag uppgår till 14 dagar, dvs. motsvarar allmänt fängelseminimum (se 32 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Eftersom ungdomspåföljderna inte omfattas av vårt uppdrag, och då det för närvarande bereds ett förslag inom Regeringskansliet enligt vilket sluten ungdomsvård ska avskaffas som påföljd (se SOU 2023:44), föreslår vi dock ingen ändring i detta avseende.

Nivåerna för antalet dagsböter

Dagsböter ska bestämmas till ett antal av minst 30 och högst 150 vid enkel brottslighet (25 kap. 2 § första stycket).¹¹² Dessa nivåer tillkom genom lagändringar 1991.¹¹³ Minimiantalet höjdes då från en (1) till 30 dagsböter och maximiantalet höjdes från 120 till 150 dagsböter vid enkel brottslighet. För fullständighetens skull kan det nämnas att dagsböter som gemensamt straff för flera brott får bestämmas till ett antal av högst 200 (25 kap. 6 § andra stycket). I det följande behandlas dock endast nivåerna för antalet dagsböter vid enkel brottslighet. Bötesmaximum vid flerfaldig brottslighet behandlas särskilt i avsnitt 10.8.8.

Eftersom vi föreslår att allmänt fängelseminimum ska höjas från 14 dagar till en månad finns det anledning att överväga om även nivåerna för antalet dagsböter bör ändras. Som har framgått i samband med att vi har behandlat frågan om allmänt fängelseminimum under den föregående rubriken används emellertid fängelsestraff som är kortare än en månad i dag i relativt få fall och endast för vissa typer av brott. I praktiken sker övergången från böter till fängelse alltså i flera fall till fängelse i en månad redan i dag. Med ett sådant synsätt följer det inte med nödvändighet att det maximala antalet dagsböter behöver höjas som en följd av höjningen av allmänt fängelseminimum om förskjutningar i systemet vill undvikas. Till det kommer att vi inte ser ett behov av att utvidga tillämpningsområdet för bötesstraffet. Att ett mycket stort antal dagsböter kan dömas ut redan vid enkel brottslighet kan också riskera att medföra att det framstår som

¹¹² Andra bötessorter, såsom penningböter och normerade böter, behandlas inte här.

¹¹³ Se prop. 1990/91:68.

att det högsta antalet dagsböter är ett strängare straff än om straffvärdet i stället hade bedömts motsvara fängelseminimum. Det gäller särskilt om påföljden i det senare fallet – i vårt reformerade påföljdssystem – hade bestämts till villkorligt fängelse förenat med en tilläggs-sanktion i form av det lägsta möjliga antalet dagsböter.¹¹⁴ Sådana situationer är tänkbara vid flera typer av brottslighet, exempelvis för-mögenhetsbrott.

Vår bedömning är med hänsyn till de nu redovisade förhållandena att de nuvarande nivåerna för antalet dagsböter som kan dömas ut framstår som väl avvägda även i det reformerade påföljdssystem vi föreslår. De kan därför lämnas oförändrade.

Ett avskaffande av tioårsgränsen

När brottsbalken trädde i kraft var det längsta tidsbestämda straffet fängelse i tio år vid enkel brottslighet. Tioårsgränsen har dock rötter ännu längre tillbaka i tiden. Enligt 1864 års strafflag fanns de två tidsbestämda frihetsstraffen fängelse och straffarbete. Maximistraffet för fängelse var två år medan tidsbestämt straffarbete kunde dömas ut upp till tio år. Vid brottsbalkens tillkomst 1965 slogs de två typerna av straff ihop till det tidsbestämda fängelsestraffet. Maximistraffet bestämdes till det som tidigare hade gällt för straffarbete, alltså tio år.¹¹⁵ Här ligger således förklaringen till den nuvarande tioårsgränsen.

I samband med att brottsbalken infördes ansågs det inte finnas skäl att höja tiden för tidsbestämda fängelsestraff utöver tio år. Förklaringen till det står till stor del att finna i hur påföljdssystemet var uppbyggt i övrigt. I förarbetena till brottsbalken konstaterades att exempelvis internering kunde väljas som påföljd om frihetsberövande på längre tid (än tio år) kunde behövas med hänsyn till brottslingens farlighet eller annars och livstids fängelse inte kom i fråga.¹¹⁶

Internering var en tidsobestämd påföljd och utmönstrades 1981. När interneringspåföljden togs bort hade det blivit en allt mer ut-

¹¹⁴ Jfr prop. 1997/98:96 s. 117 och SOU 2023:1 s. 292 f. Jfr även SOU 2024:48 s. 512 och 950, där en höjning till 200 dagsböter föreslås för enkel brottslighet, med hänvisning till ett ökat användningsområde för dagsböter som straff och att det blir möjligt att i större utsträckning även fortsättningsvis differentiera straffmätningen på de allra lägsta straffnivåerna. Som framgått ser vi inte sådana behov i det system vi föreslår.

¹¹⁵ Se t.ex. SOU 1986:14 s. 161.

¹¹⁶ Se prop. 1962:10, del C, s. 238.

bredd uppfattning att frihetsberövande påföljder på obestämd tid var förenade med allvarliga olägenheter. Internering var den sista tidsobestämda påföljden som avskaffades.¹¹⁷ I samband med utmönstringen infördes en straffskärpningsregel (26 kap. 3 §) för särskilt allvarliga återfallssituationer, som gav möjlighet att skärpa straffet vid återfall utöver ramen för den straffskala som var föreskriven för den aktuella brottsligheten. Med anledning av interneringspåföljdens betydelse för ramarna för det tidsbestämda fängelsestraffet finns det anledning att kort beröra hur interneringspåföljden var uppbyggd. Påföljden fick dömas ut under förutsättning dels att det på brottet eller något av flera brott kunde följa fängelse i två år eller mer, dels att ett långvarigt tidsobestämt frihetsberövande ansågs påkallat för att förebygga fortsatt allvarlig brottslighet. Hänsyn skulle tas till gärningspersonens brottslighet, sinnesbeskaffenhet, vandel och levnadsomständigheter i övrigt. När påföljden bestämdes till internering skulle en minsta tid för omhändertagande i anstalt bestämmas, lägst ett och högst tolv år. Efter utgången av den tiden skulle behandlingen (som det betecknades) fortsätta utom anstalt, så snart vård i anstalt inte längre ansågs påkallad för att avhålla den dömda från fortsatt brottslighet. Beslut om att interneringen skulle upphöra meddelades när övervakning inte längre behövdes.¹¹⁸

De nuvarande övre gränserna för de tidsbestämda fängelsestraff i straffskalorna tillkom 2009.¹¹⁹ En av de bestämmelser som ändrades då var 26 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, vars fullständiga innehåll har redovisats i avsnitt 7.2.1.

Före reformen 2009 gällde angående maximistraffet endast att fängelse på viss tid inte fick överstiga tio år, om annat inte följde av bestämmelserna i 2 eller 3 § om flerfaldig brottslighet respektive återfall i särskilt allvarlig brottslighet.¹²⁰ Genom reformen möjliggjordes att bestämma fängelse på viss tid till högst 18 år för vissa brott som har livstids fängelse i straffskalan när det är fråga om enkel brottslighet. Syftet med reformen var att skapa utrymme för en mer nyanserad straffmätning för mord och en höjd straffnivå för det tidsbestämda straffet för mord. Utöver att 26 kap. 1 § ändrades justerades

¹¹⁷ Den tidsobestämda påföljden ungdomsfängelse hade avskaffats 1979, se prop. 1978/79:212.

¹¹⁸ Se prop. 1980/81:76, där avskaffandet behandlas. Påföljden hade också särskilda regler, bl.a. om när den skulle upphöra, som inte behandlas mer i detalj här.

¹¹⁹ Se prop. 2008/09:118.

¹²⁰ 26 kap. 3 a § – om möjligheten att överstiga det högsta straffet när synnerligen försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet som avses i 29 kap. 2 a § föreligger – fanns inte då.

straffskalan för mord från fängelse i tio år eller på livstid till fängelse i lägst tio och högst 18 år eller på livstid. Vidare infördes ett höjt straffmaximum till 18 år för andra brott, i frestid, för vilka det var föreskrivet fängelse på både viss tid och livstid, t.ex. människorov, grov mordbrand, grovt sabotage, grovt spioneri, folkrättsbrott, folkmord och terroristbrott. För dessa brott behölls dock de dåvarande minimistrafken. Straffskalor som innehåller livstid för brott som förutsätter att riket är i krig eller att andra sådana utomordentliga förhållanden råder ändrades dock inte i lagstiftningsärendet. Skälen till det var att det ansågs kräva ytterligare överväganden som det inte var lämpligt, eller behövt, att göra i det sammanhanget. Följden är att det alltså finns brott i brottsbalken vars straffskalor innehåller livstids fängelse där det längsta tidsbestämda straffet är fängelse i tio år.¹²¹

Regeringen underströk i 2009 års proposition att 26 kap. 1 § fyller en deskriptiv funktion och inte kan åberopas för att döma ut ett längre fängelsestraff än vad som är föreskrivet för brottet eller vad som följer av bestämmelserna om ett gemensamt straff för flera brott (26 kap. 2 §) eller återfall i särskilt allvarlig brottslighet (26 kap. 3 §). Bestämmelserna ansågs markera att tio år fortfarande utgör en övre gräns i straffsystemet i allmänhet.¹²²

Tioårsgränsen har alltså gällt under en längre tid. Att gränsen behölls när brottsbalken infördes berodde på hur påföljdssystemet var utformat i övrigt. Det kan konstateras att förhållanden som beaktades då inte längre är för handen, såsom att interneringspåföljden kunde fylla en funktion i de fall när längre straff behövdes. Mot den bakgrunden kan det tyckas att ett bibehållande av en tioårsgräns för de tidsbestämda fängelsestraffen – när livstids fängelse inte finns i straffskalan – skulle behöva underbyggas med andra argument än de som användes när brottsbalken infördes.

Det är förstärkt att tioårsgränsen behölls i samband med 2009 års reform, som hade vissa mer specifika ändamål för ögonen. Reformen 2009 framstår som präglad av ett behov av att i en större utsträckning – förhållandevis snabbt och utan att behöva genomföra en mer omfattande översyn – kunna nyansera straffmätningen för mord, där fängelse på livstid finns i straffskalan. Det gäller även med beaktande av att ett antal, men inte alla, andra straffskalor som innehåller fäng-

¹²¹ Se prop. 2008/09:118 s. 24 ff. för regeringens förslag i dessa delar.

¹²² Se a. prop. s. 38 f. och 50 f. Det bör nämnas att 26 kap. 3 a § inte hade införts då och därför inte omfattades av uttalandena.

else på livstid också ändrades 2009. Vid vår breda översyn av straffskalorna finns det dock anledning att ta ett helhetsgrepp på frågan.

Att ha kvar tioårsgränsen skulle innebära att det fortsatt inte skulle gå att ytterligare nyansera straffskalorna genom att föreskriva tidsbestämda straff som är längre än tio år, om livstids fängelse inte är föreskrivet för brottet i fråga. Vid vår översyn av straffskalorna, där vi anlägger en delvis ny syn på straff, kan det för vissa brott finnas goda skäl att ha en möjlighet att döma ut ett längre tidsbestämt straff än tio år för att straffet ska kunna motsvara brottets allvar, även om livstids fängelse inte finns i straffskalan. En så pass stor särbehandling avseende de tidsbestämda straffen för de brott där livstids fängelse också finns föreskrivet i straffskalan framstår inte som motiverad. I första hand gäller det för grova och synnerligen grova grader av vålds- och sexualbrott där maximistraffen i dag är fängelse i högst tio år och livstids fängelse inte är föreskrivet. Vi redovisar våra överväganden i dessa delar i detalj i samband med vår översyn av de enskilda straffskalorna i kapitel 8.

De resonemang vi nu har redovisat utvisar att skälen för att ha kvar en övre tioårsgräns för de tidsbestämda straffen, när livstids fängelse inte finns i straffskalan, inte framstår som övertygande. Några starkare skäl för att hålla fast vid tioårsgränsen kan inte sägas finnas. Gränsen på tio år förefaller numera ha spelat ut sin roll och fyller inte någon beaktansvärd funktion. Dessutom finns det fördelar med att kunna nyansera straffskalorna ytterligare och föreskriva längre tidsbestämda straff, utan att livstids fängelse behöver vara föreskrivet för brottet. Vi föreslår därför att tioårsgränsen tas bort. Som kommer att framgå av översynen av straffskalorna föreslår vi i och för sig inte att något brott ska ha ett maximistraff om mer än tolv år utan att även livstids fängelse finns i straffskalan. Syftet med att ta bort tioårsgränsen är dock inte att tillgodose ett intresse av att kunna föreskriva avsevärt högre tidsbestämda straff än för närvarande i sådana fall. Skälen är i stället de nyss angivna. Vi återkommer i det följande till den lagtekniska utformningen.

Straffskalornas yttre begränsningar

Nästa fråga blir då vilket det högsta tidsbestämda straffet ska vara. Frågan avser både brott för vilka livstids fängelse är föreskrivet och brott för vilka så inte är fallet.

Vid 2009 års reform betonade regeringen att livstids fängelse fortfarande skulle vara lagens strängaste straff. Det ansågs att det längsta tidsbestämda straffet därför inte borde överstiga det kortaste straff till vilket fängelse på livstid kan omvandlas. Samtidigt framhölls det att bestämmelserna i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid visserligen är utformade så att det kortaste straff som kan bestämmas inte får understiga det längsta tidsbestämda straff som annars kan dömas ut eller då 18 år (4 § tredje stycket i den lagen). I sammanhanget bör noteras att det längsta tidsbestämda straffet vid den tidpunkten var fängelse i tio år för enkel brottslighet och som mest 18 år vid flerfaldig brottslighet och återfall i särskilt allvarlig brottslighet. Regeringen fortsatte med att konstatera att detsamma hade blivit fallet om det längsta tidsbestämda straffet skulle bestämmas till 18 år och regleringen om förhöjt straffmaximum vid flerfaldig brottslighet och återfall i särskilt allvarlig brottslighet skulle behållas oförändrad. Enligt regeringen framstod ett tidsbestämt straff på maximalt 18 år för mord (och vissa andra brott), utan att det är fråga om flerfaldig brottslighet eller återfall, som en väl avvägd högsta nivå. Vid behov av strängare straff fick möjligheten att döma till livstids fängelse anses vara tillräcklig.¹²³

Det finns inte anledning att nu komma till någon annan slutsats än den som nåddes vid 2009 års reform om att livstids fängelse ska vara lagens strängaste straff. Vår redogörelse i avsnitt 7.5 för hur straffskalorna är utformade i andra nordiska länder och enligt tysk rätt utvisar att Sverige inte förefaller sticka ut med en gräns på 18 år för tidsbestämda fängelsestraff i förhållande till jämförbara länder. Även i övrigt bedömer vi att behovet av att döma ut tidsbestämda straff som är längre än 18 år framstår som begränsat. Det förefaller inte fylla någon större funktion eller uppnå några eftersträfvansvärda mål. När straffvärdet är så högt att 18 år inte räcker till får lagens strängaste straff – livstidsstraffet – användas. Det finns alltså inte ett behov av att reglera att längre straff än 18 år ska kunna föreskrivas i straff-

¹²³ Se a. prop. s. 27 f. Se angående omvandling av fängelse på livstid t.ex. ”Tidsbestämningen I–III” NJA 2008 s. 579 I–III, till vilket rättsfall regeringen hänvisar i a. prop. s. 22 f.

skalorna. Vi återkommer till frågorna om flerfaldig brottslighet, återfall och synnerligen försvårande omständigheter i senare kapitel. Redan här kan dock konstateras att det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut med stöd av dessa bestämmelser är fängelse i 18 år. När det gäller omvandling av fängelse på livstid behandlar vi den frågan i avsnitt 7.8.

Den lagtekniska lösningen för straffskalornas yttre begränsningar

Straffskalan för ett visst brott framgår av den enskilda straffbestämmelsen.¹²⁴ Det är således den enskilda straffskalan som behöver studeras för att få veta vilket straff som kan dömas ut. Ur den synvinkeln framstår den nuvarande konstruktionen av 26 kap. 1 § brottsbalken som något egenartad. Medan de angränsande bestämmelserna anger vilka ramar domstolen har att förhålla sig till när straffet bestäms har formuleringarna om straffskalornas ramar närmast karaktären av en instruktion till lagstiftaren om hur straffskalor får utformas.¹²⁵ För lagstiftaren är det samtidigt lika enkelt att ändra i en sådan deskriptiv bestämmelse som i själva straffskalorna. Den deskriptiva bestämmelsen fyller således inte någon större funktion när det gäller stabiliteten i regelverket. Utformningen av den nuvarande bestämmelsen är dessutom relativt teknisk och svårtillgänglig för den som inte ändå har en ganska stor förståelse för hur regelverket är utformat. Någon mer avsevärt upplysande funktion kan den inte anses fylla. Vi föreslår därför en enklare utformning. Det är enligt vår mening tillräckligt att det i lagtexten anges att fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som framgår av straffskalan för brottet eller annars är särskilt föreskrivet.

7.7.2 De i straffskalorna angivna straffen

Bedömning: Minimi- och maximistraffen som anges i de enskilda straffskalorna bör även fortsatt kunna bestämmas på ett nyanseerat sätt.

¹²⁴ Jfr t.ex. Lagrådets uttalanden över 2009 års reform i a. prop. s. 86 f.

¹²⁵ Givetvis skulle den också i viss utsträckning kunna vara informativ för den som vill informera sig om hur straffskalor kan vara utformade. Som konstateras i det följande underlättar dock inte den tekniska utformningen möjligheterna att på ett enkelt sätt tillgodogöra sig innebörden.

Skälen för vår bedömning

Maximistrafpen i straffskalorna

I avsnitt 7.2.3 har vi redogjort för att de straffmaximum som används i dag – utöver fängelse på livstid – är fängelse i sex månader, ett år, två år, tre år, fyra år, fem år, sex år, sju år, åtta år och tio år. Av det som har konstaterats tidigare i det här kapitlet och av våra överväganden som kommer att redovisas vid själva översynen av straffskalorna följer att ett större antal olika maximistaff behöver kunna komma till användning för att det ska finnas möjlighet att konstruera straffskalorna på ett så nyanserat sätt som möjligt, med hänsyn till brottens allvar och med beaktande av principerna om proportionalitet och ekvivalens. Det längsta tidsbestämda straffet ska dock – som har redovisats i det föregående avsnittet – alltså vara 18 år. Det finns inte behov av någon begränsning av vilka maximistaff som får föreskrivas, utan straffskalorna bör konstrueras nyanserat med beaktande av de nyss nämnda förhållandena. Som kommer att framgå av vår översyn anser vi emellertid inte att det – i tillägg till de straffskalor som finns i dag – finns anledning att använda andra maximistaff än fängelse angivet i hela år. Dessa överväganden innebär att maximistrafpen – när inte endast böter är föreskrivet för ett brott – anges till fängelse i sex månader och därefter i hela år.

Vilka maximistaff som kan föreskrivas i straffskalor är inte något som är reglerat i lag. Vi anser inte att det nu är behövligt att införa en sådan reglering.

Särskilt om straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader

Straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader är vanligt förekommande i såväl brottsbalken som specialstraffrätten. När en straffskala är konstruerad på det sättet döms normalt endast böter ut.¹²⁶ Av den anledningen skulle det kunna ifrågasättas om det är rimligt att dessa straffskalor även innehåller fängelse.¹²⁷ En konsekvens av

¹²⁶ Se t.ex. de brott som har den angivna straffskalan och som behandlas i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2021:21 (Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid straffföreläggande) från december 2021 (senast uppdaterad den 15 juni 2023).

¹²⁷ I sammanhanget kan noteras att förekomsten av en möjlighet att döma ut ett fängelsestraff innebär att exempelvis olika straffprocessuella tvångsmedel kan användas. Som vi har redovisat i avsnitt 7.6 är sådana förhållanden dock inte något som bör vara avgörande för hur straffskalorna konstrueras.

hur dessa straffskalor är utformade är att en person som inte är införstådd med hur systemet fungerar i stort kan få intrycket att fängelse kan bli följden av en viss gärning när det i praktiken inte kommer att bli fallet. Straffskalan i fråga ger dock samtidigt utrymme att mäta ut ett kortare fängelsestraff i de allvarligaste fallen. Det kan exempelvis vara fråga om flagranta återfall eller flerfaldig brottslighet. Ett tänkbart exempel är en serie av ringa stölder (8 kap. 2 § brottsbalken) begånga i butik där värdet på det stulna godset vid varje enskilt tillgrepp ligger nära värdegränsen mellan ringa stöld och stöld. Kriminalstatistiken ger vidare stöd för att straffskalan för ringa stöld och andra brott med samma straffskala används på ett sådant sätt att domstolarna visserligen i den absoluta majoriteten av fallen bestämmer påföljden till böter, men i vissa fall faktiskt använder möjligheten att döma ut ett fängelsestraff.¹²⁸

Den nu behandlade straffskalan ger alltså utrymme för en nyanseerad och differentierad straffmätning, även om den kan ge intryck av att fängelse skulle dömas ut i en högre utsträckning än vad som faktiskt är fallet. Vi kan inte heller se att det finns skäl att föreskriva ett kortare maximistraff i straffskalor än fängelse i högst sex månader när fängelse ska finnas i straffskalan.¹²⁹ Behovet av det framstår som begränsat. Vidare skulle sådana ändringar kunna riskera att felaktigt tolkas som att det finns anledning att se mindre allvarligt på dessa brott än för närvarande. Av vad som nu har redovisats följer att vi anser att de straffskalor som innehåller böter eller fängelse i högst sex månader i många fall kan lämnas oförändrade.

Minimistrafen i straffskalorna

De straffminimum som har använts i svenska straffbestämmelser har historiskt sett varit relativt få. I avsnitt 7.2.3 har vi beskrivit hur lagstiftaren på senare år emellertid har gjort avsteg från de traditionellt använda straffnivåerna och föreskrivit andra sådana, för att på ett ännu mer nyanserat sätt kunna ange hur allvarligt ett visst brott anses vara i förhållande till andra brott. Enligt vår mening finns

¹²⁸ Se BRÅ, Tabell 420, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2020–2023. Jfr Månsson, I gränslandet mellan böter och fängelse – När bestäms påföljden för bötesbrott till strängare påföljd än böter?, artikel i Vänbok till Martin Borgeke, 2022, s. 131 ff.

¹²⁹ Jfr Fängelsestraffkommitténs förslag i SOU 1986:14, t.ex. på s. 171, som innebar att maximistraffet fängelse i tre månader föreslogs för de lindrigaste fängelsebrotten.

det inte anledning att avvika från de principer för minimistraff som har beskrivits i lagstiftningsärenden under senare år. Det finns alltså ett behov av att kunna föreskriva nyanserade minimistraff i straffskalorna för de olika brotten. Så är fallet i såväl brottsbalken som specialstraffrätten. Således finns det som utgångspunkt inte anledning att återgå till att använda ett mer begränsat antal minimistraff. Det måste finnas möjlighet att på ett nyanserat sätt ange hur allvarligt ett visst brott ska anses vara i förhållande till andra brott. Som vi har beskrivit i avsnitt 7.6 är det viktigt att straffskalorna har en tillräcklig spännvidd för att omfatta de gärningar som kan förutses bli aktuella att rubricera som brottet i fråga, men det finns inte skäl att använda endast ett visst antal på förhand bestämda spännvidder. Med ett sådant synsätt kan det godtas att straffskalor kan se ut på ett relativt stort antal olika sätt.

Det kan nämnas att Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen i betänkandet *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer* (SOU 2024:13) har föreslagit att minimistraffet för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning (som föreslås döpas om till överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud) ska vara fängelse i tre månader.¹³⁰ I samband med hanteringen av utredningens förslag konstaterade regeringen att något straffminimum mellan fängelseminimum (14 dagar) och fängelse i sex månader hittills inte har införts i svensk rätt. Regeringen ansåg att förslaget om höjt minimistraff för överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud lämpligen bör hanteras i ljuset av vårt kommande betänkande. Förslaget behandlades därför inte i det lagstiftningsärendet, utan bereds vidare i Regeringskansliet.¹³¹

Ett minimistraff om fängelse i tre månader har varit föremål för diskussion även i tidigare lagstiftningssammanhang.¹³² Med beaktande särskilt av våra förslag i kapitel 9, som syftar till att uppnå en användning av hela straffskalorna, ser vi inte något större värde i att använda tre månaders fängelse som ett minimistraff i straffskalorna. Framhållas kan även vårt förslag i det närmast föregående avsnittet om

¹³⁰ Se a. betänkande s. 329 ff., särskilt s. 334 f.

¹³¹ Se prop. 2024/25:123 s. 90. Se även a. prop. s. 95, där en motsvarande bedömning görs avseende ett alternativt förslag, som utredningen inte ställde sig bakom, om att höja minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden till fängelse i tre månader.

¹³² Se t.ex. Fängelsestraffkommitténs förslag i SOU 1986:14, som innebar att minimistraffet fängelse i tre månader föreslogs för flera brott. Dessa förslag bör läsas i ljuset av kommitténs förslag om villkorlig frigivning.

att höja allmänt fängelseminimum till en månad. Att använda minimistraffet fängelse i tre månader för vissa brott skulle kunna riskera att göra straffvärdebedömningen onödigt invecklad. Vi anser att fängelse i sex månader är rimligt att använda även fortsatt som en lägsta nivå i straffskalor när minimistraffet inte ska motsvara böter eller allmänt fängelseminimum. För brott som möjligen hade kunnat ha minimistraffet fängelse i tre månader och i stället har allmänt fängelseminimum föreskrivet kommer våra förslag i kapitel 9 att bidra till att domstolarna i det enskilda fallet ändå kommer att kunna bestämma straffet högre upp i straffskalan i alla de fall där det finns försvårande moment. Dessa förhållanden medför att straffet kan bestämmas på ett tillräckligt nyanserat sätt. Ett behov av att föreskriva minimistraffet fängelse i tre månader i vissa straffskalor finns därför inte.

När det gäller övriga minimistraff har nästa nivå efter fängelse i sex månader under en period varit fängelse i nio månader, vilket har använts för vissa brott under senare tid. Så är dock inte längre fallet. Det sista brottet som hade det minimistraffet föreskrivet var grovt barnfridsbrott.¹³³ Enligt vår mening finns det inte anledning att använda minimistraffet fängelse i nio månader heller för andra brott. Samma argument gör sig här gällande som när det gäller behovet av att föreskriva fängelse i tre månader som minimistraff. I stället kan nästa nivå, efter fängelse i sex månader, vara fängelse i ett år.

För vissa brott finns det även efter vår översyn av straffskalorna anledning att kunna använda minimistraffet fängelse i ett år och sex månader. Det minimistraffet bidrar till att en eftersträvanvärd nyansering kan göras i de fall där minimistraffet inte bör vara så lågt som ett år, men inte heller så högt som två år. För högre minimistraff än fängelse i ett år och sex månader finns det inte anledning att använda mer specifikt angivna minimistraff än i hela år. De minimistraff som nu har beskrivits säkerställer att principerna om proportionalitet och ekvivalens kommer att kunna få genomslag. Vidare möjliggörs att i de olika straffskalorna klargöra hur olika brott ska placeras ut på skalan från bötesminimum till det strängast möjliga fängelsestraffet. Liksom har gällt sedan tidigare är inte vilka minimistraff som kan föreskrivas något som behöver regleras i lag.

¹³³ Se prop. 2024/25:123.

7.8 Behovet av följdändringar med anledning av våra inledande överväganden till översynen

Förslag: Den kortaste tid till vilken böter ska kunna förvandlas till fängelse ska höjas från 14 dagar till en månad.

Bedömning: Regleringen om omvandling av fängelse på livstid bör inte ändras med anledning av våra förslag. Inte heller andra följdändringar bör göras med anledning av våra inledande överväganden till översynen av straffskalorna.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Böter som förvandlas till fängelse

Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, enligt 25 kap. 8 § andra stycket brottsbalken, förvandlas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189). I 15 § tredje stycket bötesverkställighetslagen anges att ett förvandlingsstraff ska bestämmas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Denna lägsta tid om 14 dagar har gällt sedan 1983.¹³⁴ Som en följd av vårt förslag i avsnitt 7.7.1 om att höja allmänt fängelseminimum från 14 dagar till en månad föreslår vi att även de lägsta gränserna i de nu behandlade bestämmelserna ska höjas på motsvarande sätt. En sådan ordning framstår som den mest följdriktiga. Det finns inte anledning att heller i förvandlingsfallen kunna bestämma ett fängelsestraff som understiger en månad.

Regleringen om omvandling av fängelse på livstid behöver inte ändras med anledning av våra förslag

I våra direktiv anges angående översynen av straffskalorna att vi ska överväga och föreslå de följdändringar som kan vara nödvändiga, exempelvis vad gäller regleringen om omvandling av fängelse på livstid. Vi har i avsnitt 7.3 beskrivit hur regleringen om omvandling av

¹³⁴ Se prop. 1982/83:93.

fängelse på livstid är utformad. Där redovisas reglerna i omvandlingslagen och hur dessa har kommit att tillämpas i rättspraxis.

Frågan om omvandling av fängelse på livstid beskrivs i direktiven i anslutning till de yttre begränsningarna för straffskalornas utformning. Som anges i direktiven blir det nödvändigt att överväga hur långa tidsbegränsade straff som ska kunna föreskrivas för brott om straffskalan innehåller fängelse på livstid, om en lämplig differentiering mellan straffskalorna för olika brott medför att det finns anledning att överväga ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalornas utformning. Det blir då också, vilket påpekas i direktiven, nödvändigt att överväga om det ska krävas att den dömda avtjänar en längre tid än tio år innan det blir möjligt att ansöka om omvandling av ett livstidsstraff.

I avsnitt 7.7 föreslår vi ändringar i de yttre begränsningarna för straffskalorna. Vad vi föreslår är en yttre begränsning på 18 år, oavsett om fängelse på livstid är föreskrivet för brottet eller inte. Som vi har beskrivit mer i detalj i avsnitt 7.3 får en ansökan om omvandling av ett livstidsstraff göras när den dömda har avtjänat minst tio år av straffet (3 § första meningen omvandlingslagen). Det beror på att villkorlig frigivning efter ett tidsbestämt fängelsestraff om 18 år får ske tidigast efter tolv år (två tredjedelar av straffet) och att det har bedömts att det krävs en viss tid för utslussning från anstaltsvistelsen. När ett livstidsstraff omvandlas får det tidsbestämda fängelsestraffet, efter omvandlingen, inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut, dvs. 18 år (4 § tredje stycket andra meningen omvandlingslagen och 26 kap. 1 § brottsbalken).

Eftersom vi förordar att det fortfarande ska finnas en yttre begränsning på 18 år för de tidsbestämda fängelsestraffen framstår den nuvarande regleringen i omvandlingslagen som en nödvändig lösning, även i det reformerade påföljdssystem vi föreslår. Mot bakgrund av att ett livstidsstraff alltjämt kommer att kunna omvandlas till 18 år, behöver den tidigaste tidpunkten för ansökan om omvandling vara tio år, med hänsyn till den tid som behövs för utslussning från anstaltsvistelsen efter att omvandlingen har skett. I situationer där det står klart att bifall till en ansökan om omvandling inte kan komma i fråga kan domstolen avstå från att inhämta ett yttrande från Kriminalvården och en utredning från Rättsmedicinalverket angående risken

för att den dömda återfaller i brottslighet.¹³⁵ Därmed kan de resurser som läggs ned på sådana ansökningar begränsas i viss utsträckning.

Vi bedömer alltså att regleringen om omvandling av fängelse på livstid inte bör ändras med anledning av våra förslag om straffskalornas utformning. I anslutning till frågan om när en ansökan om omvandling av ett livstidsstraff bör kunna göras finns det dock anledning att särskilt ta upp frågan om kopplingen till den villkorliga frigivningen.

När två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst 30 dagar, har avtjänats finns en presumtion för att den dömda ska friges villkorligt (se 26 kap. 6 § brottsbalken). Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet har i betänkandet *Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48) redovisat ett flertal förslag, bl.a. avseende villkorlig frigivning. Avseende villkorlig frigivning hade utredningen i uppdrag att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag samt fullständiga författningsförslag om en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning endast beviljas om det finns särskilda skäl, och i så fall som tidigast efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats, samt de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, t.ex. i form av övervakning, kan komma till stånd även i de fall villkorlig frigivning inte sker. I första hand har utredningen föreslagit att presumtionen för villkorlig frigivning ska behållas, liksom kvotdelen om två tredjedelar som måste avtjänas i anstalt före villkorlig frigivning. I enlighet med sitt uppdrag har utredningen dock lagt fram alternativa förslag som säkerställer att villkorlig frigivning endast ska beviljas vid särskilda skäl samt i så fall efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats. Utredningen har också presenterat en ytterligare modell, som enligt utredningens uppfattning är mer ändamålsenlig än en reglering som bygger på särskilda skäl, vilken innebär att domstol i vissa fall kan besluta om villkorlig frigivning enligt en högre kvotdel (tre fjärdedelar).

Vi vill i anslutning till frågan om villkorlig frigivning framhålla att det kan finnas anledning att överväga om det ska vara möjligt att ansöka om omvandling av ett livstidsstraff redan efter tio år om regeringen skulle gå vidare med förslag som innebär att möjligheterna till villkorlig frigivning begränsas. Gränsen för att ansöka om omvandling enligt omvandlingslagen bör lämpligen kunna höjas i motsvarande utsträckning som möjligheten till villkorlig frigivning begränsas. Att

¹³⁵ Jfr prop. 2005/06:35 s. 63.

lämna förslag som tar höjd för den frågan ligger emellertid utanför ramen för vårt uppdrag.

Andra följdändringar med anledning av översynen av straffskalorna

Vi har inte identifierat något behov av ytterligare följdändringar till följd av de ändringar vi gör av straffskalornas yttre ramar eller de övriga frågor som behandlas i det här kapitlet. I kapitel 14 föreslår vi dock ett flertal ändringar i den straffprocessuella lagstiftningen m.m. med anledning av våra förslag i stort, bl.a. några av de ändrade straffskalor vi föreslår i kapitel 8.

Fastän vi som nyss har konstaterats inte har anledning att här lämna förslag till följdändringar finns det skäl att något beröra bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken om straffmätning för brott som har begåtts av unga lagöverträdare. I det nuvarande andra stycket i den bestämmelsen anges att det inte får dömas till svårare straff än fängelse i tio år för brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 18 år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av bestämmelsen om den gemensamma straffskalan för flera brott i 26 kap. 2 §, får det dock dömas till fängelse i högst 14 år. I bestämmelsen finns alltså både en gräns på tio år och en gräns på 14 år. Med anledning av våra förslag, inte minst när det gäller straffskalornas ramar, kan det finnas anledning att överväga om även dessa gränser bör justeras. Sådana överväganden kräver emellertid en djupare analys och vårt uppdrag omfattar dessutom inte de särskilda påföljdsreglerna för unga lagöverträdare. I sammanhanget bör det också framhållas att Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare i slutbetänkandet *Straffbarhetsåldern* (SOU 2025:11) har föreslagit att den nu återgivna bestämmelsen om det svåraste tidsbestämda straff som får dömas ut för brott som någon har begått innan han eller hon fyller 18 år ska tas bort. I stället föreslår utredningen att det ska införas ett förbud mot att döma till fängelse på livstid för brott som någon har begått innan han eller hon hade fyllt 18 år. Förslaget innebär alltså att lagöverträdare som inte hade fyllt 18 år när brottet begicks inte ska få dömas till livstids fängelse, men att det i övrigt ska gälla samma bestämmelser som för vuxna lagöverträdare avseende begränsningar kring hur långa fängelsestraff som får dömas

ut. Det skulle således vara möjligt att döma ut det längsta tidsbestämda straff som föreskrivs, dvs. fängelse i 18 år.¹³⁶

7.9 Det praktiska genomförandet av översynen – vad vi menar med en översyn

Bedömning: Översynen av straffskalorna bör resultera i praktiskt genomförbara förslag som är förenliga med våra förslag avseende övriga delar av påföljdssystemet.

Skälen för vår bedömning

I våra direktiv konstateras att det stora antalet skärpningar av enskilda straffskalor som har genomförts under det senaste dryga årtiondet har varit motiverade. Förändringarna konstateras samtidigt innebära att det även kan finnas anledning att justera straffskalor för andra brott. Översynen av straffskalorna ska enligt direktiven genomföras utifrån de utgångspunkter som beskrivs angående de kriminalpolitiska utgångspunkterna för vårt uppdrag. Det anges också i direktiven att det finns anledning att se allvarigare på t.ex. vålds- och sexualbrott, i förhållande till annan brottslighet, än vad som är fallet i dag. Vi ska särskilt överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå skärpningar i straffskalor för vålds- och sexualbrott. Även andra brott som typiskt sett är kopplade till vålds- och sexualbrott, såsom olika typer av brott mot frihet och frid, behöver enligt direktiven bedömas strängare. Behovet av en översyn gäller såväl uppsåtliga brott som brott som begås genom oaktsamhet.

Vidare understryks i direktiven att hänsyn ska tas till samhällsutvecklingen och hur den påverkar synen på allvaret i olika brott. Exempelvis bör det beaktas att brottsligheten med koppling till kriminella nätverk har blivit allt grövre och att den organiserade brottsligheten i dag utgör ett mycket allvarligt samhällsproblem. Vi ska särskilt överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå skärp-

¹³⁶ Jfr även samma utrednings förslag i delbetänkandet *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39), som bl.a. – genom ändringar i det första stycket och att det tredje stycket upphävs – innebär att en tilltalad ungdom inte längre ska beaktas vid straffmätningen i fråga om brott som har begåtts av någon efter det att han eller hon har fyllt 18 år.

ningar i straffskalor för brott som är vanliga i kriminella nätverk och brott som hotar rättsstatens och samhällets fundament.

Utöver utpekandet av de nu beskrivna typerna av brottslighet anges det inte i direktiven hur strängt det bör finnas anledning att se på olika typer av brott. Några mer exakta riktlinjer för vilka straffnivåer som bör gälla för vilka brott anges inte. Det framhålls dock att övervägandena ska avse såväl brott för vilka straffskalorna redan har skärpts som brott som inte har omfattats av tidigare skärpningar. Utifrån utgångspunkterna för uppdraget bör vi enligt direktiven föreslå skärpningar av ett flertal straffskalor, inklusive straffskalor som redan i dag innehåller höga minimi- och maximistraff. Sammantaget måste översynen av straffskalorna, tillsammans med övriga förslag, innebära en mer påtaglig ökning av den allmänna repressionsnivån än vad som har följt av de skärpningar av enskilda straffskalor som har genomförts under det senaste dryga årtiondet. Direktiven anger att vi inte behöver redovisa överväganden för varje enskilt brott, men åtminstone bör redovisa uttryckliga överväganden när det gäller de mest centrala brotten i brottsbalken och specialstraffrätten.

Att vårt uppdrag innebär att vi ska genomföra en bred översyn av straffskalorna står alltså klart. Vi har i avsnitt 7.6 beskrivit att det finns goda skäl för en sådan bred översyn och redogjort för vilka förhållanden som bör vara styrande när vi ser över de olika straffskalorna. Som framgår där är det avgörande hur allvarligt det finns anledning att se på de olika brotten. Inom ramen för direktiven kan en översyn av straffskalorna emellertid utföras på delvis olika sätt. Den kan bl.a. göras mer eller mindre omfattande och genomgripande. Vi har tidigare konstaterat att det är av central betydelse att de olika straffskalorna har en lämplig spännvidd och att de återspeglar brottens allvar. Så länge så är fallet kan det enligt vår mening godtas att det finns ett relativt stort antal olika sätt som straffskalor kan vara utformade på även framöver. Det begränsar behovet av att genomföra ett mycket stort antal – mer schablonartade – ändringar i straffskalor exempelvis i syfte att få utformningen att i en högre grad överensstämma mellan olika typer av brott. Ett ingångsvärde för vår översyn är att en analys av en viss straffskala kan leda till att det inte finns anledning att ändra den, även med beaktande av hur samhället har utvecklats sedan den infördes. Så kan vara fallet också när straffskalan inte har ändrats under en längre tid eller ens sedan brottsbalken infördes.

En utmaning med att göra mycket ingripande ändringar i straffskalorna är förhållandet till gradindelningen av brotten, som det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att förändra. Som vi beskriver mer i detalj i avsnitt 9.2.4 hänger gradindelningen nära samman med, eller går hand i hand med, straffvärdebedömningen. Många brott är gradindelade medan andra inte är det. De gradindelade brotten har också ett varierande antal grader. Att uppnå en helt enhetlig syn mellan olika brott är svårt utan att även göra ändringar i de befintliga gradindelningarna. Avgörande bör, som har konstaterats, i stället vara att straffskalorna har en lämplig spännvidd. Det framstår inte som nödvändigt att i alltför hög utsträckning eftersträva en likadan utformning av straffskalorna för olika brott för att se över straffskalorna. Överordnat är givetvis att straffskalorna ska motsvara allvaret i gärningarna.

Det finns en ofrånkomlig koppling mellan översynen av straffskalorna och våra förslag om en användning av hela straffskalan i kapitel 9. De senare förslagen kan förväntas, i sig, medföra en relativt betydande repressionshöjning. Andra förslag som verkar i samma riktning lämnar vi bl.a. i kapitel 10 (skärpta straff för flerfaldig brottslighet) och kapitel 11 (skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk). Våra förslag måste betraktas i sin helhet. I likhet med vad som anges i våra direktiv kommer översynen av straffskalorna, tillsammans med de övriga förslagen, att innebära en påtaglig ökning av repressionsnivån. Det gäller även utan att ett helt nytt synsätt på hur straffskalor ska vara konstruerade anläggs. Alltför stora ingrepp i straffskalorna riskerar att orsaka en obalans i systemet, i förening med de förslag vi lägger fram i andra kapitel. Det skulle kunna leda till resultat som inte är förenliga med principerna om proportionalitet och ekvivalens.

En särskild utmaning uppstår om många straffskalor begränsas, exempelvis i syfte att i en så stor utsträckning som möjligt minska överlappningarna mellan olika straffskalor eller att åstadkomma en mer likartad eller schablonartad utformning av straffskalorna. Ett sådant förfaringssätt skulle påverka tillämpningen av de bestämmelser i annan lagstiftning som har en koppling till straffskalorna, bl.a. straffprocessuella sådana, vilka vi i avsnitt 7.6 har konstaterat inte ska vara styrande för hur straffskalorna utformas. Samtidigt ryms det inte inom ramen för vårt uppdrag att göra en bred översyn även av denna övriga lagstiftning. Därmed skulle en sådan ordning påverka möjlig-

heterna att genomföra de förslag vi lämnar angående straffskalorna utan att ytterligare utredningsarbete vidtas. Vi ser ett värde i att i den mån det är möjligt lämna förslag som kan genomföras utan att sådant ytterligare arbete blir nödvändigt. Det leder oss till slutsatsen att ett något större svängrum när det gäller hur olika straffskalor kan vara utformade kan accepteras, så länge det övergripande målet att straffskalorna kan sägas motsvara gärningarnas allvar är tillgodosett. För tjänsterna med den typ av mer omfattande översyn – i den meningen att ännu fler ändringar skulle föreslås av närmast systematiska skäl – som annars skulle bli fallet framstår som begränsat, särskilt med hänsyn till de utmaningar som är förknippade med att genomföra översynen på det sättet. Som kommer att framgå i kapitel 8 ser vi inte i något fall att det finns anledning att sänka en befintlig straffskala.

En annan utmaning med vår översyn av straffskalorna är det övriga lagstiftningsarbete som har pågått och pågår parallellt med vårt arbete, inriktat på en eller flera straffskalor på specifika områden. I avsnitt 3.3 har vi redovisat de andra utredningar vi har samrått med i samband med att vi har bedrivit vårt arbete. Flera utredningar har redovisat sina uppdrag medan vårt arbete har bedrivits. I sådana fall har vi tagit del av dessa och lyfter fram dem i nödvändig utsträckning i samband med vår översyn av straffskalorna i kapitel 8. Vissa utredningar redovisar dock sina uppdrag så pass nära i tid med när vi lämnar våra förslag att vi inte har haft möjlighet att beakta dem vid våra överväganden. Andra utredningar lämnar i sin tur sina förslag efter att vi har redovisat vårt uppdrag. I vår roll ligger att självständigt överväga straffskalorna, utifrån de utgångspunkter vi har behandlat särskilt i det här kapitlet. När en annan utredning helt nyligen har behandlat samma frågor har vi dock anledning att väga in det när vi ser över samma straffskalor. Som kommer att framgå i kapitel 8 landar vi i vissa fall i att vi inte anser att det finns skäl att lägga fram egna förslag på områden som omfattas av andra utredningars uppdrag. En ytterligare aspekt är de fall där regeringen har överlämnat en färdig proposition till riksdagen för behandling, men där lagstiftningen i fråga inte har hunnit träda i kraft innan vi redovisar vårt uppdrag. I sådana fall har vi inte sett det som meningsfullt att på nytt lägga fram samma förslag. Ett sådant exempel är grovt barnfridsbrott (4 kap. 3 § andra stycket brottsbalken), där lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2025 (se närmare våra överväganden i avsnitt 8.2.2). När så är

fallet anger vi det i kapitel 8, i samband med att vi behandlar de straffskalor där det är relevant.

I det nästkommande kapitlet (kapitel 8) redovisas vår översyn av straffskalorna. För brottsbalkens del redovisas våra överväganden avseende de olika kapitlen i brottskatalogen (3–22 kap.) och de osjälvständiga brottsformerna (23 kap.) under särskilda rubriker. Vissa kapitel redovisas dock samlat under samma rubrik. För straffskalor där vi föreslår ändringar redovisas skälen för våra förslag. Även för vissa brott där vi bedömer att straffskalorna kan lämnas oförändrade lämnar vi mer utförliga motiveringar, om brotten föranleder särskilda överväganden. Många andra brott kommenteras dock inte mer än högst summariskt. Det innebär emellertid inte att dessa straffbestämmelser har förbigåtts vid översynen. En annan ordning skulle medföra att textmassan blir onödigt omfattande. Som har redovisats framgår det också av våra direktiv att överväganden inte behöver redovisas för varje enskilt brott.

När det gäller specialstraffrätten gör sig några särskilda överväganden gällande. Specialstraffrätten är mycket omfattande. Det finns ingen sammanställning i lagtext eller i övrigt där alla straffbestämmelser utanför brottsbalken räknas upp. Att inom ramen för vårt uppdrag redovisa en sådan sammanställning framstår inte som meningsfullt. I linje med vad som anges i våra direktiv har vi lagt fokus på sådan specialstraffrättslig lagstiftning som kan betecknas som central. Vi har dock inventerat ett stort antal ytterligare specialstraffrättsliga brott, för att i möjligaste mån säkerställa att inkonsekvenser undviks.

Det bör understrykas att det som nu har beskrivits angående omfattningen av översynen av straffskalorna inte innebär att det är fråga om en begränsad översyn, utan översynen är bred och genomgripande. Som kommer att framgå av kapitel 8 föreslår vi närmare ett femtiotal ändringar av straffskalor.

8 Översynen av straffskalorna

8.1 Brotten mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken)

8.1.1 Utgångspunkter för våra överväganden

Bedömning: Ändringar i straffskalorna för brotten mot liv och hälsa bör övervägas.

Skälen för vår bedömning

Brotten mot liv och hälsa finns i 3 kap. brottsbalken. Kapitlet innehåller bestämmelser om orsakande av död eller fysisk skada eller sjukdom på person och framkallande av fara för det.¹ Med anledning av att de olika brotten förhåller sig till varandra på nu angivet sätt och dessutom finns samlade i 3 kap. brottsbalken finns det skäl att vid översynen av deras straffskalor behandla dem i ett sammanhang. Därutöver är givetvis jämförelser med även andra typer av brott relevanta, inte minst för att tillgodose principerna om proportionalitet och ekvivalens. Avgörande för översynen är hur allvarliga de olika brotten ska anses vara. För besvarandet av den frågan lägger vi vikt vid de faktorer som vi har beskrivit i kapitel 7, särskilt avsnitt 7.6.

Nedan följer en tabell över brotten mot liv och hälsa och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalkens införande anges det särskilt.

¹ Se Jareborg m.fl., Brotten mot person och förmögenhetsbrotten, 2 uppl., 2015, s. 17, där kapitlets innehåll sammanfattas på det sättet.

Tabell 8.1 Brotten mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när ändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Mord (1 §)	Tio år	18 år eller på livstid	SFS 2019:805 (prop. 2018/19:138)
Dråp (2 §)	Sex år	Tio år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Barnadråp (3 §)*	Fängelseminimum	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ringa misshandel (5 §)	Böter	Sex månader	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Misshandel (5 §)	Fängelseminimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov misshandel (6 § första stycket)	Ett år och sex månader	Sex år	SFS 2017:332 (prop. 2016/17:108)
Synnerligen grov misshandel (6 § andra stycket)	Fem år	Tio år	SFS 2017:332 (prop. 2016/17:108)**
Vållande till annans död, ringa brott (7 § första stycket)	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Vållande till annans död (7 § första stycket)	Fängelseminimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Vållande till annans död, grovt brott (7 § andra stycket)	Ett år	Sex år	SFS 2010:370 (prop. 2009/10:147)
Vållande till kroppsskada eller sjukdom (8 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Vållande till kroppsskada eller sjukdom, grovt brott (8 § andra stycket)	Fängelseminimum	Fyra år	SFS 1993:1462 (prop. 1993/94:44)
Framkallande av fara för annan (9 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Arbetsmiljöbrott (10 §)	Hänvisar till 7–9 §§	Hänvisar till 7–9 §§	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1991:679 (prop. 1990/91:140)

* 3 kap. 4 § innehöll tidigare en bestämmelse om fosterfördrivning, som upphörde att gälla genom lag 1974:596 (se prop. 1974:70).

** Genom lagändringen infördes brottsbeteckningen synnerligen grov misshandel.

Brotten mot liv och hälsa är centrala och ett stort antal lagföringar sker med stöd av de olika bestämmelserna i 3 kap. brottsbalken varje år. På ett tydligt sätt aktualiserar brotten i fråga också det brottsofferperspektiv vi betonar i olika delar av betänkandet (se vår redogörelse i kapitel 4). Brotten innebär angrepp på de skyddsvärda intressena liv och hälsa samt tydliga integritetskränkningar för de som drabbas av brottsligheten (se våra överväganden i avsnitt 7.6). I våra direktiv anges dessutom våldsbrott uttryckligen som ett exempel på en typ av brottslighet som det finns anledning att se allvarigare på än i dag.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för flera av brotten i 3 kap. brottsbalken varit oförändrade sedan brottsbalken trädde i kraft. För andra brott i 3 kap. har straffskalorna visserligen kommit att ses över, men därefter har straffen för andra typer av brottslighet – i andra delar av brottsbalken eller i specialstraffrätten – hunnit ändras. Det väcker frågor om straffskalorna för vissa brott behöver ändras på nytt för att principerna om proportionalitet och ekvivalens ska kunna anses upprätthållna, även om det förhållandet att en straffskala inte har ändrats på länge inte i sig medför att så nödvändigtvis är fallet. Avgörande för hur straffskalorna för brotten mot liv och hälsa bör vara utformade är till syvende och sist – på samma sätt som för andra brott – hur allvarliga de olika brotten ska anses vara. Nu angivna förhållanden utvisar hursomhelst att det finns anledning att överväga ändringar av straffskalorna för brotten mot liv och hälsa.

8.1.2 Vårt förslag och vår bedömning

Förslag: Maximistraffet för grov misshandel ska höjas från fängelse i sex år till fängelse i sju år.

Straffskalan för synnerligen grov misshandel ska skärpas från fängelse i lägst fem och högst tio år till fängelse i lägst sex och högst tolv år.

Minimistraffet för vållande till annans död, grovt brott, ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i två år.

Maximistraffet för framkallande av fara för annan ska höjas från fängelse i två år till fängelse i tre år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten mot liv och hälsa bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Mord och dråp

Mord är att uppsåtligen beröva en annan person livet (3 kap. 1 § brottsbalken). Dråp är ett mord som med hänsyn till de omständigheter som har föranlett gärningen är att bedöma som mindre grovt (3 kap. 2 §).

Sedan brottsbalken trädde i kraft 1965 har straffskalan för dråp varit fängelse i lägst sex och högst tio år. Den nuvarande straffskalan för mord – och utformningen av straffbudet i övrigt – har en mer invecklad bakgrund, som involverar flera lagändringar och avgöranden från Högsta domstolen. Som en inledning till våra överväganden av straffskallorna för mord och dråp sammanfattas i det följande denna bakgrund till den nuvarande utformningen av mordbestämmelsen. En redogörelse lämnas också för hur straffet bestäms för mord enligt gällande praxis.

När brottsbalken trädde i kraft var straffskalan för mord fängelse i tio år eller på livstid, vilket medförde att det inte var möjligt att göra en nyanserad straffmätning. Numera föreskrivs för mord i stället antingen ett tidsbestämt straff – fängelse i lägst tio och högst 18 år – eller fängelse på livstid. Den straffskalan infördes genom lagändringar som trädde i kraft 2009.² Avsikten var att hela straffskalan skulle användas. Sedan dess har det varit möjligt att tidsbestämma straffet för mord i förhållande till brottets svårhet.

Högsta domstolen utgick i ”Bajonettmordet” NJA 2013 s. 376 från att hela straffskalan skulle tillämpas. Domstolen uttalade (se särskilt p. 29 och 30) bl.a. att straffet för mord som utgångspunkt skulle vara fängelse i 14 år samt att livstids fängelse skulle tillämpas endast i de undantagsfall när ett tidsbestämt fängelsestraff på 18 år inte var tillräckligt.

Genom en lagändring 2014³ lades orden ”om omständigheterna är försvårande” till som en förutsättning för att fängelse på livstid skulle dömas ut för mord. Syftet med lagändringen var att livstidsstraffet skulle användas i betydligt större utsträckning än tidigare. I ”Mordstraffskalan” NJA 2016 s. 3 uttalade Högsta domstolen dock att omformuleringen av mordbestämmelsen inte förändrade det rätts-

² Se prop. 2008/09:118 s. 27 f. Se även avsnitt 7.7.1 för en utförligare beskrivning av reformen 2009 i samband med att vi behandlar de yttre ramarna för de tidsbestämda straffena.

³ Se prop. 2013/14:194 s. 20 och 28.

läge som uppkommit genom 2009 års reformering av straffskalan för mord (och som kom till uttryck i "Bajonettmordet").⁴

Som skäl för livstids fängelse ska det från och med 2020 särskilt beaktas om gärningen har föregåtts av noggrann planering, präglats av särskild förslagenhet, syftat till att främja eller dölja annan brottslighet, inneburit svårt lidande för offret eller annars varit särskilt hänsynslös.⁵ Att så är fallet framgår av den andra meningen i 3 kap. 1 § brottsbalken.⁶ Liksom reformen 2014 syftade ändringarna som trädde i kraft 2020 till att livstids fängelse skulle komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare.

Högsta domstolen har tagit ställning till rättsläget efter 2020 års lagändringar i flera avgöranden. Av särskild betydelse är att domstolen i "Mordet med kökskniven" NJA 2021 s. 32 p. 36 kom fram till att utgångspunkten för straffvärdet för mord får anses vara fängelse i 16 år och att om omständigheterna är försvårande kan ett längre tidsbestämt fängelsestraff bestämmas eller livstid väljas.⁷ Det följer vidare av avgörandet att omständigheterna inte behöver vara lika försvårande som enligt tidigare rättspraxis för att motivera ett livstidsstraff (p. 35 i samma rättsfall).

När det gäller tillämpningen av det tidsbestämda straffet följer vidare av "Mordet med brödkniven" NJA 2021 s. 377 att den allra nedersta delen av mordstraffskalan skulle tillämpas på samma sätt som tidigare men att lagändringarna i övrigt kunde påverka straffmätningen av de tidsbestämda straffen även i skalans nedre del.⁸ Det står således klart att 2020 års ändringar har lett till en höjd straffnivå vid mord och en ökad användning av livstidsstraffet.

Straffskalan för mord och dråp sträcker sig, betraktad som en helhet, alltså från fängelse i sex år till livstids fängelse. Eftersom det inte finns någon överlappning mellan de olika graderna av uppsåtligt dödande har det ansetts möjligt att tala om en "total straffskala".⁹

⁴ Se även "Mordet i Solursparken" NJA 2016 s. 809, NJA 2016 N 9 och "Mordet vid återvinningsstationen" NJA 2018 s. 975.

⁵ Se prop. 2018/19:138.

⁶ Det förhållandet att mordbestämmelsen framstår som något av ett specialfall genom att det anges vissa rekvisit för att bestämma var i straffskalan en viss gärning ska placeras behandlar vi i avsnitt 9.8.3, i samband med våra överväganden om en användning av hela straffskalan.

⁷ Se även "Mordet med brödkniven" NJA 2021 s. 377 p. 8, "Mordet med hanteln" NJA 2021 s. 583 p. 9 samt "Mordet vid busshållplatsen" NJA 2023 s. 29 I p. 82 och 83.

⁸ Se särskilt p. 12–15 i domen.

⁹ Se prop. 2016/17:108 s. 32. Se även "Bajonettmordet" p. 17. I minnet bör även hållas bestämmelsen om barndråp i 3 kap. 3 § brottsbalken. Det brottet behandlas under den nästkommande rubriken.

I Högsta domstolens praxis ges också klar vägledning för tillämpningen av straffskalan.

Utgångspunkten är att den som har gjort sig skyldig till uppsåtligt dödande ska dömas för mord. Antalet lagföringar för mord är även väsentligt fler än de för dråp.¹⁰ Endast om brottet är mindre grovt ska straffskalan för dråp tillämpas. Dödande som har provocerats fram genom misshandel (fysisk eller psykisk) under en längre tid och barmhärtighetsdödande (dödshjälp) är några exempel på vad som brukar anges som tänkbara fall av dråp.¹¹

I avsnitt 7.7.1 har vi konstaterat att den övre gränsen för de tidsbestämda straffen alltjämt ska vara fängelse i 18 år. Det finns därför redan av det skälet inte anledning att överväga ett längre tidsbestämt straff än så för mord. Vi anser vidare att straffskalan för mord numera även i övrigt är lämpligt utformad och möjliggör en välavvägd straffmätning för mord. Det bör också noteras att förutom att 2020 års ändringar i sig ledde till en höjd straffnivå och en ökad användning av livstidsstraffet, så torde detta ha förstärkts också av andra lagändringar under senare år, såsom tillämpningen av synnerligen försvårande omständigheter (29 kap. 2 a § brottsbalken) vid straffmätningen. Även våra generella ändringar kan antas bidra till ytterligare skärpningar i dessa avseenden. Enligt vår bedömning finns det därför inte skäl att ändra straffskalan för mord eller kriterierna för användningen av livstids fängelse.

Vi anser inte heller att det finns anledning att ändra straffskalan för dråp. En höjning av minimistraffet till åtta års fängelse, som har övervägts i ett tidigare lagstiftningsärende men inte genomförts, skulle leda till en mycket snäv straffskala om inte också maximistraffet höjdes.¹² Gärningar som är att bedöma som dråp innehåller dessutom regelmässigt så påtagligt förmildrande omständigheter att sex års fängelse fortfarande framstår som ett väl avvägt minimistraff. Därutöver ger den nuvarande straffskalan möjligheter att med en nyanserad straffmätning bestämma straffet längre upp i straffskalan, om

¹⁰ Av kriminalstatistiken kan utläsas att endast två lagföringar skedde för dråp som huvudbrott 2023, medan antalet lagföringar för mord var 309 stycken, se Brå, Tabell 420, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2023. För 2022 var antalet dråp sju stycken och antalet mord 214 stycken, se Brå, Tabell 420, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2022.

¹¹ Se t.ex. Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015, s. 23 f. och "Bajonettmordet" p. 25. Se även SOU 2014:18 s. 190 f. med vidare hänvisningar till bl.a. ett flertal rättsfall.

¹² Jfr SOU 2014:18 och prop. 2016/17:108 s. 32 ff.

gärningen inte ska bedömas som ett mord. Vår uppfattning är också att straffmätningen vid dråp inte heller i dag är koncentrerad kring straffminimum¹³ och våra förslag i kapitel 9 som syftar till att hela straffskalan ska användas går ytterligare i den riktningen. Det framstår för övrigt som lämpligt att straffskalorna för mord och dråp även fortsättningsvis ligger kant i kant. Inte heller maximistraffet för dråp bör därför ändras. Därigenom finns det förutsättningar att mäta ut ett straff som återspeglar straffvärdet av olika typer av uppsåtligt dödande som är att bedöma som dråp eller mord från sex år upp till livstids fängelse.

Barnadråp

Den särskilda bestämmelsen i 3 kap. 3 § brottsbalken om barnadråp avser fall där en mor dödar sitt barn vid födseln eller annars under en tid när hon på grund av nedkomsten befinner sig i ett upprivet sinnestillstånd eller i svårt trångmål. Medan ett dråp är ett mord som är att anse som mindre grovt är barnadråp i sin tur en privilegierad form av dråp. Privilegieringen gäller emellertid alltså endast barnets mor. Bestämmelsen om barnadråp har inte ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft och straffskalan har alltsedan dess varit fängelse i högst sex år, vilket som har konstaterats under den föregående rubriken överensstämmer med minimistraffet för dråp.

Liknande kriminaliseringar som den för barnadråp fanns även i tiden före brottsbalkens ikraftträdande. De förhållanden som ursprungligen motiverade införandet av brottet får dock numera sägas ha förändrats. I strafflagen gällde bestämmelsen för en kvinna som blivit havande genom "olovlig beblandelse", dvs. med någon hon inte var gift med. Det starka samhälleliga och sociala fördömande som kunde bli följden av att föda ett barn utom äktenskapet var en av anledningarna till att kvinnan privilegierades straffrättsligt. Brottsbalkens reglering bygger i stället på att det kan vara i viss mån normala fysiska och psykiska orsaker som gör att en nybliven mor förgriper sig på sitt barn.¹⁴ En utredning föreslog 2014 att bestämmelsen om barnadråp skulle ersättas med en generell bestämmelse om dråp under starkt förmildrande omständigheter, med en straffskala som omfat-

¹³ Jfr "Bajonettmordet" p. 28.

¹⁴ Se prop. 1962:10, del B, s. 12 och 69 f. När brottsbalken infördes ändrades brottsbeteckningen från barnamord till barnadråp.

tade fängelse i högst åtta år. Skälen för förslaget var att de förhållanden som ursprungligen motiverade införandet av brottet barnadråp till stor del hade förändrats och att rättspraxis utvisade att det finns andra situationer där det finns ett behov av att bestämma straffet för uppsåtligt dödande långt under minimistraftet för dråp.¹⁵ Förslaget har dock inte lett till lagstiftning.¹⁶

Att lagföringar sker för barnadråp är relativt ovanligt, även om det förekommer.¹⁷ Som framgått har behovet av att överhuvudtaget ha en straffbestämmelse som är utformad på det sätt som är fallet också kommit att bli föremål för diskussion. Att föreslå ändringar när det gäller straffbudets utformning ligger utanför ramen för vårt uppdrag. Det finns samtidigt inte såvitt vi har kunnat utröna skäl som medför att det finns anledning att ändra straffskalan för barnadråp. Som har konstaterats i den juridiska litteraturen kan fall av olika svårhetsgrad omfattas av brottsbeskrivningen, varför det är befogat att straffskalan är förhållandevis vid.¹⁸ Straffskalan för barnadråp bör alltså lämnas oförändrad. Därmed fortsätter maximistraftet för barnadråp att ligga kant i kant med minimistraftet för dråp, vilket framstår som ändamålsenligt.

Misshandel

Bestämmelserna om uppsåtlig misshandel finns i 3 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken. En kriminalisering av misshandel får betecknas som grundläggande i en fungerande rättsstat där utrymmet för medborgarna att utöva våld mot varandra är och bör vara starkt begränsat. Misshandel innebär ett fysiskt angrepp på annan och en sådan gärning framstår i många fall som avsevärt straffvärd. Samtidigt står det klart att misshandelsbrotten är av mycket skiftande slag, såväl i fråga om det utövade våldet som vilka effekter detta våld får.

För misshandel döms även när gärningen har lett till att den som har utsatts för misshandeln dör, men den dödliga effekten inte täcks

¹⁵ Se SOU 2014:18, särskilt s. 195 ff. och 231 f. Situationer som avsågs var bl.a. aktiv dödshjälp (eutanasi).

¹⁶ Se prop. 2016/17:108 s. 17, där regeringen anger att den inte går vidare med utredningens förslag till en ny straffbestämmelse om dråp som begås under synnerligen mildrande omständigheter.

¹⁷ Av kriminalstatistiken kan utläsas att ingen lagfördes för barnadråp som huvudbrott 2023, se Brå, Tabell 420, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2023.

¹⁸ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 3 kap. 3 §, under rubriken Straffet.

av gärningspersonens uppsåt, varför det inte kommer i fråga att rubricera gärningen som mord eller dråp. Det döms då för misshandel och vållande till annans död (3 kap. 7 § brottsbalken) i brottskonkurrens. Sådana fall är relativt vanligt förekommande i rättspraxis och vi återkommer till den konkurrenssituationen något mer i detalj i avsnitt 8.1.2, i samband med vår översyn av straffskallorna för de olika svårhetsgraderna av vållande till annans död.

Numera förekommer misshandel i fyra svårhetsgrader. En misshandel kan rubriceras som ringa, av normalgraden (beteckningen är då endast misshandel), grov och synnerligen grov. För bedömningen av om en gärning är att beteckna som ringa misshandel anges inte några särskilda omständigheter i lagtexten. När det gäller bedömningen av om en misshandel är att bedöma som grov anges det att det särskilt ska beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningspersonen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet. Även för synnerligen grov misshandel finns vissa omständigheter som ska beaktas särskilt. Det är fråga om fall när kroppsskadan är bestående, gärningen har orsakat synnerligt lidande eller gärningspersonen har visat synnerlig hänsynslöshet.

Den särskilda straffskalan för synnerligen grov misshandel infördes i samband med 2010 års påföljdsreform, som syftade till att generellt höja straffen för allvarliga våldsbrott. Straffskalan för grov misshandel – som var fängelse i lägst ett och högst tio år – delades då upp. Det synnerligen grova misshandelsbrottet fick en straffskala som sträckte sig från lägst fyra till högst tio år.¹⁹ Därefter höjdes 2017 minimistraftet för grov misshandel från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. För synnerligen grov misshandel höjdes samtidigt minimistraftet från fängelse i fyra år till fängelse i fem år. Syftet var att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grov eller synnerligen grov misshandel. Samtidigt infördes brottsbeteckningen synnerligen grov misshandel i brottsbalken.²⁰

För ringa misshandel är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader och för annan misshandel som inte är grov är straffskalan fängelse i högst två år. Eftersom misshandel förekommer i mycket varierad form och svårhetsgrad måste det finnas ett stort ut-

¹⁹ Se prop. 2009/10:147 s. 16 ff.

²⁰ Se prop. 2016/17:108, särskilt s. 34 ff. och 51.

rymme för en nyanserad straffvärdebedömning av misshandel i de lägsta svårhetsgraderna även i framtiden. Den lindrigaste skalan, för ringa misshandel, tar sikte på misshandelsbrott av tämligen bagatellartat slag. Straffskalan för normalgradsbrott ger i sig redan i dag utrymme för en nyanserad straffmätning och även för ett kraftfullt ingripande vid de svåraste fallen av misshandel som inte är grov.

Enligt oss behöver alltså inte straffskallorna för ringa misshandel och för misshandel av normalgraden ändras.

Även om alla misshandelsbrott innebär ett fysiskt angrepp mot ett brottsoffer är det enligt vår mening vid sådana gärningar som är att rubricera som grov eller synnerligen grov misshandel som kränkningen av offrets liv, hälsa och trygghet gör sig särskilt gällande. Enligt vår bedömning är det främst vid dessa grader som det finns skäl att nu överväga straffskaleändringar. Behovet måste dock ställas mot de skärpningar som redan har gjorts under senare år och våra generella förslag om straffmätning (se bl.a. kapitel 9).

Det minimistraff som numera gäller vid grov misshandel återspeglar enligt oss på den lägsta nivån straffvärdet för en grov misshandel.²¹ För de fall som är allvarligare än så kommer våra generella förslag om en användning av hela straffskalan att leda till ytterligare skärpningar. Det leder oss till slutsatsen att minimistraffet för grov misshandel redan är väl avvägt och inte bör ändras.

Däremot anser vi att en skärpning av minimistraffet är påkallad vid synnerligen grov misshandel. Under den rubriceringen inordnas gärningar som har ett betydande straffvärde. Att så är fallet framgår redan av de rekvisit som anges som skäl för att rubricera en gärning som just synnerligen grov misshandel (bestående kroppsskada, synnerligt lidande eller synnerlig hänsynslöshet). Synnerligt lidande kan avse gärningar som har medfört kraftig och långvarig smärta. Andra exempel är misshandel som har inneburit en omfattande våldsanvändning under inte helt kortvariga förlopp, såsom vid misshandel av tortyrliknande slag, eller gärningar som har orsakat stark dödsångest eller liknande stor psykisk påfrestning hos offret. Synnerlig hänsynslöshet innebär att hänsynslösheten har gått påtagligt utöver vad som gäller för att ett brott med hänvisning till visad särskild hänsynslöshet ska bedömas som grovt enligt 3 kap. 6 § första stycket. Detta kan vara fallet när grovt våld har använts mot en person som har saknat eller haft begränsad möjlighet att försvara sig såsom ett

²¹ Jfr NJA 2013 s. 1155.

barn, en äldre människa eller en person med funktionshinder. Det samma gäller vid grovt våld mot en liggande, försvarslös, person. Vidare kan synnerlig hänsynslöshet ha förelegat när flera personer allvarligt har misshandlat en ensam person. Också när den tilltalade annars har visat synnerlig brutalitet, t.ex. när grovt våld har använts mot en närstående person som tidigare har utsatts för upprepade och allvarliga övergrepp av gärningspersonen, kan det vara fråga om synnerlig hänsynslöshet.²²

För synnerligen grov misshandel kan den nuvarande straffskalan enligt vår mening inte anses motsvara allvaret i de gärningar som är att rubricera som brottet i fråga. Minimistrafvet bör höjas och vi föreslår att det höjs från fängelse i fem år till fängelse i sex år. Att minimistrafvet därmed skulle motsvara minimistrafvet för dråp anser vi inte utgör något hinder, med hänsyn till vilka slags gärningar som avses vid synnerligen grov misshandel och med beaktande av att minimistrafvet för dråp är förbehållet uppsåtligt dödande där omständigheterna är mycket förmildrande.

Vad avser maximistrafvet har vi i avsnitt 7.7.1 föreslagit ett avskaffande av tioårsgränsen i nuvarande 26 kap. 1 § för straffskalor som inte innehåller fängelse på livstid. Synnerligen grov misshandel framstår som ett brott där det finns anledning att ha ett maximistraf som överstiger tio år. Den aktuella typen av gärningar är att betrakta som så allvarliga att de till och med bör kunna ha ett straffvärde som överstiger de minst allvarliga fallen av mord, där straffminimum är fängelse i tio år. Vi föreslår således att maximistrafvet för synnerligen grov misshandel höjs från fängelse i tio år till fängelse i tolv år.

I och med höjningen av minimistrafvet för synnerligen grov misshandel finns det anledning att höja maximistrafvet för grov misshandel från fängelse i sex år till fängelse i sju år. Därigenom uppnås en viss överlappning mellan straffskalorna för de olika svårhetsgraderna, på samma sätt som gäller för i stort sett alla andra gradindelade brott i brottsbalken och i specialstraffrätten. Någon större överlappning mellan den grova och den synnerligen grova svårhetsgraden av misshandel är dock inte nödvändig.

²² Se prop. 2009/10:147 s. 38 samt "Synnerligen grov misshandel" NJA 2011 s. 89 och "Den utdragna misshandeln" NJA 2020 s. 564.

Allmänt om vållandebrotten

Brotten vållande till annans död och vållande till kroppsskada eller sjukdom skiljer sig från de motsvarande brotten som avser uppsåtliga gärningar – mord, dråp och barnadråp respektive misshandel – på det sättet att oaktsamhet är tillräckligt för straffansvar. I våra direktiv anges uttryckligen att översynen av straffskalorna omfattar såväl uppsåtliga brott som brott som begås genom oaktsamhet.

Generellt sett är det naturligt att ett vållandebrott är mindre allvarligt i straffvärdehänseende än ett motsvarande uppsåtligt brott, trots att de orsakar samma effekter (jfr vår beskrivning i avsnitt 7.6 av den betydelse gärningspersonens skuld har vid bedömningen av straffvärdet). I grunden syftar kriminaliseringen av de nu behandlade vållandebrotten emellertid till att skydda samma intressen som de uppsåtliga brotten, nämligen någons liv och hälsa.²³ Att ett brott har begåtts av oaktsamhet påverkar inte det förhållandet att det finns brottsoffer som på ett högst påtagligt sätt drabbas av brotten. Skadorna (fysiska och psykiska) för ett brottsoffer kan vara lika allvarliga oavsett om de har orsakats av uppsåt eller av oaktsamhet. Det brottsofferperspektiv vi anlägger i olika delar av betänkandet aktualiseras i den meningen alltså även för vållandebrottens del. Av dessa skäl finns det anledning att överväga ändringar i straffskalorna för vållandebrotten vållande till annans död och till kroppsskada eller sjukdom.

Vållande till annans död

För vållande till annans död (3 kap. 7 § brottsbalken) döms den som av oaktsamhet orsakar annans död. Straffskalan är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. För den ringa graden av brottet finns det inte i lagtexten angivet några särskilda aspekter som ska beaktas. Är brottet i stället grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag, eller
2. gärningspersonen, när det har krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har varit påverkad av alkohol eller något annat medel eller annars gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

²³ Se prop. 2009/10:147 s. 24.

En situation där en gärning kan vara att bedöma som grov är när någon har utövat dödligt våld mot en annan, men saknat uppsåt till hans eller hennes död. Ett annat exempel är när en bilförare har gjort sig skyldig till ett så utpräglat risktagande att han eller hon kan anses ha varit i det närmaste helt likgiltig för konsekvenserna utan att uppsåt har förelegat. Ytterligare ett exempel är att någon har siktat på en person med ett livsfarligt vapen och vapnet har råkat gå av.²⁴ Av betydelse är hur stora riskerna för dödsfall har varit och vilka risker som gärningspersonen har haft insikt om.²⁵

En aspekt värd att framhålla särskilt är att det inte är ovanligt att en gärningsperson som har misshandlat någon till döds inte har haft uppsåt i förhållande till att brottsoffret skulle dö, men är oaktsam i förhållande till den effekten. I ett sådant fall döms för både misshandel och för vållande till annans död.²⁶ Vi har nämnt denna situation redan i samband med översynen av straffskalorna för misshandel. Vid sådan brottskonkurrens får det relativa straffvärdet av varje brott, brottens skyddsintressen och relationen mellan brotten betydelse vid straffmätningen i det konkreta fallet. Högsta domstolen har konstaterat att i den mån de omständigheter som enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken ska beaktas är desamma för de brott som vid straffmätningen ska bedömas i konkurrens, dessa inte kan ges fullt genomslag vid bestämmandet av straffvärdet för vart och ett av brotten. I ett fall där en misshandel har orsakat målsägandens död är det, konstaterade Högsta domstolen, fråga om ett och samma händelseförlopp och de båda straffbestämmelserna tillgodoser samma skyddsintresse. Straffvärdebedömningen av vållandebrottet ska då enligt Högsta domstolen främst avse den grad av oaktsamhet som har medfört den dödliga utgången av misshandelsbrottet.²⁷

Vållande till annans död framstår som ett brott där det finns starka skäl att överväga om straffskalorna kan anses motsvara allvaret i gärningarna. Brotten innebär att den allvarligast tänkbara följden – någons död – har blivit resultatet av en oaktsamhet.

Den ringa graden av vållande till annans död innehåller endast böter. Enligt vår mening finns det inte anledning att ändra den straffskalan. Allvarligare gärningar kan rubriceras som de allvarligare graderna av brottet och därmed mötas av en strängare reaktion. Straff-

²⁴ Se prop. 2009/10:147 s. 24.

²⁵ Se "Fiskekniven" NJA 2021 s. 139 p. 8.

²⁶ Se Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015, s. 27.

²⁷ Se "Fiskekniven" p. 12 och "Rydaholmsfallet" NJA 2012 s. 79 p. 16.

skalan för vållande till annans död som är att beteckna som ringa bör alltså inte ändras.

För vållande till annans död av normalgraden bör det särskilt beaktas att ansvar för vållande till annans död kan dömas ut i fall som i hög utsträckning skiljer sig från varandra och där straffvärdena därmed kan variera mycket.²⁸ Ansvar för vållande till annans död kan komma i fråga för brott som är resultatet av ett, visserligen klandervärt, mindre allvarligt misstag och som därmed bör anses ha ett förhållandevis lågt straffvärde. Att det förhåller sig på det sättet behöver beaktas när det gäller normalgraden av vållande till annans död. Det är även i ett framtida påföljdssystem nödvändigt att straffskalan för normalgraden av vållande till annans död har en spännvidd som omfattar både de mindre och de något mer klandervärda gärningarna. Därigenom finns det utrymme att i de enskilda fallen bestämma straffet på ett nyanserat sätt. Med beaktande av dessa förhållanden framstår den nuvarande straffskalan (fängelse i högst två år) som väl avvägd. Inte heller straffskalan för normalgraden av vållande till annans död bör därför ändras.

Ansvar för vållande till annans död kan alltså komma i fråga till följd av ett mindre klandervärt agerande. Samtidigt kan också det motsatta vara fallet. Vållande till annans död kan komma i fråga i fall som är att beteckna som klandervärda i en betydande utsträckning. Ett vållandebrott kan således ha inneburit ett medvetet risktagande eller en försummelse av allvarligt slag eller annars ha varit särskilt klandervärt. I sådana fall anses brottet i regel vara grovt. Av det anförda följer att det är nödvändigt med en differentiering mellan olika fall av vållande till annans död. Medan straffskalorna för de mindre grova graderna av vållande till annans död kan lämnas oförändrade finns det anledning att se allvarligare på den grova graden av brottet. Därmed kan de allvarligaste fallen av vållande till annans död mötas av en tillräckligt kännbar reaktion. Det kan vara fråga om gärningar som ligger på gränsen till att vara att bedöma som uppsåtliga. Maximistraffet för vållande till annans död – fängelse i sex år, vilket motsvarar minimistraffet för dråp – framstår som väl avvägt och bör inte ändras. För minimistraffet anser vi emellertid att en påtaglig förändring är ändamålsenligt och vi föreslår att det fördubblas från fängelse i ett år till fängelse i två år. Därmed hamnar straffskalorna för normalgraden respektive den grova graden av vållande till annans död också kant i

²⁸ Jfr a. prop. s. 24.

kant, på samma sätt som för de brott som avser uppsåtligt dödande (mord, dråp och barnadråp). Vi anser att straffskalor utformade utan överlappning framstår som lämpligt även för de olika graderna av vållande till annans död. På det sättet behandlas de brott där död har orsakats på samma sätt.

Vållande till kroppsskada eller sjukdom

Vållande till kroppsskada eller sjukdom är en oaktsamhetsvariant av misshandel, men där endast kroppsskada eller sjukdom är relevanta resultat (se 3 kap. 8 §). För brottet döms den som av oaktsamhet orsakar en annan person sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa. På det sättet är tillämpningsområdet för brottet snävare än för misshandel.

Straffskalan för vållande till kroppsskada eller sjukdom är böter eller fängelse i högst sex månader, om brottet inte är att rubricera som grovt. Samma skäl som för exempelvis ringa misshandel gör sig här gällande. Vi har i avsnitt 7.7.2 konstaterat att straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader ger utrymme för en nyanserad och differentierad straffmätning och att straffskalan i många fall kan lämnas oförändrad. Vållande till kroppsskada eller sjukdom framstår, liksom ringa misshandel, som ett sådant fall. Om gärningen är allvarligare kan ett strängare straff dömas ut genom att gärningen rubriceras som ett grovt brott. Således bör straffskalan för vållande till kroppsskada eller sjukdom som inte är att bedöma som grov inte ändras.

När det gäller det grova brottet är straffskalan för närvarande fängelse i högst fyra år. Straffskalan skärptes 1994 från fängelse i högst två år.²⁹ I lagtexten (3 kap. 8 § andra stycket) anges vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Dessa är likalydande med de förhållanden som anges i 3 kap. 7 § andra stycket till vägledning för när vållande till annans död ska bedömas som grovt. Redan av det förhållandet följer att det visserligen är tal om förhållandevis allvarliga gärningar. Det är fråga om fall som kan ha innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag

²⁹ Se prop. 1993/94:44. Reformen avsåg lagändringar som syftade till att främja trafiksäkerheten. Senast ändrades bestämmelsen 2001 i förtydligande syfte för att ge ytterligare vägledning för bedömningen av när brottet ska vara att anse som grovt, se prop. 2000/01:85. Straffskalan lämnades emellertid oförändrad då.

eller en allvarlig försummelse såsom påverkan av alkohol eller något annat medel när det har krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet. Utrymme finns dock att inom ramen för den nuvarande straffskalan för den grova svårhetsgraden beakta detta allvar. Resultatet vid vållande till annans död är också till sin natur allvarligare än vid vållande till kroppsskada eller sjukdom. Straffskalan för den grova svårhetsgraden av vållande till kroppsskada eller sjukdom framstår alltså även i ett reformerat påföljdssystem som väl avvägd och bör därför inte ändras.

Avslutningsvis kan framhållas att regleringen av vållande till kroppsskada eller sjukdom har en något ovanlig konstruktion, där de brott som inte är att beteckna som grova har en straffskala som för många andra brott används när det finns en ringa grad av brottet i fråga. För vållande till kroppsskada eller sjukdom används i stället den grova graden för gärningar där straffvärdet motsvarar endast ett kortare fängelsestraff. I sådana fall kommer för många andra brott i stället normalgraden av brottet till användning (jfr t.ex. misshandel). Nu beskrivna förhållanden ändrar dock inte vår bedömning att straffskalorna för vållande till kroppsskada eller sjukdom bör lämnas oförändrade. Det kan också framhållas att det finns andra brott som är konstruerade på samma sätt, exempelvis allmänfarlig vårdslöshet (13 kap. 6 §). Gemensamt för dessa brott är alltså att de begås av oaktsamhet.

Framkallande av fara för annan

Straffbestämmelsen om framkallande av fara för annan i 3 kap. 9 § brottsbalken har – inklusive straffskalan böter eller fängelse i högst två år – varit oförändrad sedan brottsbalken trädde i kraft. I strafflagen fanns inte någon allmän bestämmelse om straff för handlingar som enbart innebär fara för att annan ska skadas på det sätt som framkallande av fara innebär.³⁰

För framkallande av fara för annan döms den som av grov oaktsamhet utsätter någon annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom. Med fara avses i sammanhanget s.k. konkret fara för en viss effekt av gärningen. Att gärningen har innefattat konkret fara innebär att det har varit möjligt att gärningen skulle medföra effekten. Det ska dessutom ha förelegat en viss sanno-

³⁰ Se prop. 1962:10, del B, 94 ff. Däremot fanns bestämmelser för speciella fall, bl.a. i förhållande till barn.

likhet för effekten i den meningen att det framstår som rimligt att förvänta denna som en följd av gärningen. Bedömningen ska göras på rent objektiva grunder och vad gärningspersonen insett, trott eller antagit saknar betydelse. Hur hög grad av sannolikhet som krävs har ansetts inte gå att ange generellt. Det har bl.a. betydelse hur allvarlig den befarade följden är. Farerekvisitet är inte uppfyllt så snart det inte är omöjligt att effekten hade kunnat inträffa.³¹

Exempel på framkallande av fara för annan har i rättspraxis och i den juridiska litteraturen angetts vara skottlossning, oskyddat samlag med fara för överföring av hivsmitta³² och underlåtenhet att söka läkarvård för ett allvarligt sjukt barn.³³ Värt att framhålla i sammanhanget är att den nu angivna typen av situationer givetvis även kan vara att bedöma som andra typer av brott, beroende på vad effekten av t.ex. en skottlossning har blivit eller vilket uppsåt en gärningsperson har haft. I vissa situationer är det emellertid endast ansvar för framkallande av fara som kan komma i fråga.

När det gäller minimistrafvet för framkallande av fara för annan måste det beaktas att brottet omfattar många olika typer av gärningar. Med beaktande av hur lindriga vissa av de gärningar som faller under straffbestämmelsen kan vara framstår det även fortsatt som lämpligt att minimistrafvet är böter.

För maximistrafvet gör sig dock andra förhållanden gällande. Som har framgått av redogörelsen ovan kan brottet framkallande av fara för annan även innefatta förhållandevis allvarliga gärningar. Ett tydligt exempel är skottlossningar, som måste anses ha ett högt straffvärde oavsett om någon har kommit till skada fysiskt eller inte. Som vi har beskrivit mer i detalj i avsnitt 7.6 finns det anledning att se allvarligt på gärningar som innebär en fara för liv och hälsa. Det gäller trots att framkallande av fara för annan är ett oaktsamhetsbrott. En situation där ansvar för framkallande av fara för annan har blivit aktuellt i rättspraxis är när en gärningsperson har skjutit okontrollerat på allmän plats och därigenom har utsatt personer som har råkat befinna sig i nära anslutning till brottsplatsen för livsfara eller fara för svår kroppsskada.³⁴ I sådana situationer framstår det som slumpartat om någon utomstående kommer till skada eller inte. Om så blir fallet

³¹ Se "Den välinställda hivbehandlingen" NJA 2018 s. 369 p. 16 med vidare hänvisningar.

³² Se "HIV-fallet" NJA 2004 s. 176 och jfr "Den välinställda hivbehandlingen".

³³ Se Jareborg m.fl., *Broten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015, s. 36 f.

³⁴ Se för ett exempel Svea hovrätts dom den 5 september 2024 i mål B 9311-24.

kan också många gånger förväntas bero på omständigheter som gärningspersonen inte råder över.

Visserligen måste det beaktas att ansvar för andra brott kan bli aktuellt om effekten faktiskt inträffar, exempelvis i situationer som den ovan beskrivna skottlossningen. Ansvar kan t.ex. komma i fråga för misshandel eller till och med mord om offret har avlidit. Brottet olaga hot kan också nämnas i sammanhanget för det fall en fysisk skada inte har orsakats. Även ansvar för försöksbrott ger möjlighet att döma ut stränga straff i de fall det inte endast är aktuellt att döma till ansvar för framkallande av fara för annan. Exempelvis kan ansvar för försök till mord bli aktuellt vid en skottlossning där gärningspersonen missar sitt mål. Trots de nu beskrivna förhållandena anser vi emellertid att det nuvarande maximistraffet för framkallande av fara för annan inte ger möjlighet att fullt ut beakta hur allvarliga vissa av gärningarna kan vara, exempelvis vid en skottlossning som inte faller under någon annan brottsbeskrivning än den för framkallande av fara för annan. Ytterligare en aspekt är att även om gärningspersonen i den typ av situationer som har beskrivits här döms för ett brott riktat mot det tilltänkta offret så bör den fara som gärningspersonen har utsatt förbipasserande för kunna tillmätas ett avsevärt straffvärde i sig. Vilket det sammanvägda straffvärdet ska vara får sedan bedömas med beaktande av de regler för flerfaldig brottslighet som vi behandlar i kapitel 10.

Vi föreslår med beaktande av de förhållanden som nu har beskrivits att maximistraffet för framkallande av fara för annan ska höjas från fängelse i två år till fängelse i tre år. När straffvärdet bestäms i det konkreta fallet medför våra förslag om en nyanserad straffmätning i kapitel 9 att straffvärdet vid exempelvis en skjutning av den typ som har beskrivits här ska placeras långt upp i straffskalan. Utrymme finns då att beakta faktorer såsom var gärningen har begåtts, hur många personer som har utsatts för fara och i övrigt hur stor faran kan bedömas ha varit.

Arbetsmiljöbrott

Om ett brott som anges i 3 kap. 7–9 §§ brottsbalken har begåtts genom att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet har åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160) har ålegat honom eller

henne till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, döms för arbetsmiljöbrott till straff som anges i de nämnda lagrummen. Bestämmelsen om arbetsmiljöbrott återfinns i 3 kap. 10 § brottsbalken. Ett arbetsmiljöbrott är alltså identiskt med ett brott enligt 7–9 §§. I dessa paragrafer finns brotten vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan.

Bestämmelsen om arbetsmiljöbrott har angetts sakna juridisk betydelse – utöver brottsrubriceringen – och ha tillkommit av rent pedagogiska skäl. Syftet är att markera det sätt på vilket brottet har åstadkommits, nämligen i strid med gällande regler på arbetsmiljöområdet.³⁵

De tillämpliga straffskalorna för de gärningar som är att rubricera som arbetsmiljöbrott kan utläsas ur de paragrafer till vilka bestämmelsen om arbetsmiljöbrott hänvisar. Enligt vår mening finns det inte anledning att ändra bestämmelsen om arbetsmiljöbrott. Genom de ändringar vi föreslår av vissa av brotten som bestämmelsen om arbetsmiljöbrott hänvisar till ändras samtidigt indirekt vilka straff som kan dömas ut för de brott som är att rubricera som arbetsmiljöbrott. Att så blir fallet framstår som lämpligt.

8.2 Brotten mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken)

8.2.1 Utgångspunkter för våra överväganden

Bedömning: Ändringar i straffskalorna för brotten mot frihet och frid bör övervägas.

Skälen för vår bedömning

Brotten mot frihet och frid finns i 4 kap. brottsbalken. I kapitlet behandlas brott som på något sätt riktar sig mot en annan persons frihet, eller kränker andra rent personliga intressen som inte är av ekonomiskt slag och som kan sammanfattas under beteckningen frid. Brotten kan sägas gälla gärningar som innebär olika slags kränk-

³⁵ Se Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015, s. 37 f. Se även Lagrådets yttrande i prop. 1990/91:140 s. 194 ff.

ningar av den personliga integriteten i fråga om rätten att vara fri, ha handlings- eller rörelsefrihet, bli lämnad i fred eller liknande.³⁶

Det finns anledning att behandla brotten mot frihet och frid i ett sammanhang. Som för andra delar av översynen av straffskalorna finns det också – av proportionalitets- och ekvivalensskäl – skäl att göra jämförelser med det allvar i andra brott som återspeglas i deras straffskalor.

Nedan följer en tabell över brotten mot frihet och frid och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

Tabell 8.2 Brotten mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när ändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Människorov (1 § första stycket)	Fyra år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Människorov, mindre grovt (1 § andra stycket)	Fängelse- minimum	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Människohandel (1 a § första och andra stycket)*	Två år	Tio år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2002:436 (prop. 2001/02:124)
Människohandel, mindre grovt (1 a § tredje stycket)	Sex månader	Fyra år	SFS 2018:601 (prop. 2017/18:123)
Människoexploatering (1 b § första och andra stycket)	Fängelse- minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2018:601 (prop. 2017/18:123)
Grov människoexploatering (1 b § tredje stycket)	Två år	Tio år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2018:601 (prop. 2017/18:123)
Olaga frihetsberövande (2 § första stycket)	Ett år	Tio år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Olaga frihetsberövande, mindre grovt (2 § andra stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

³⁶ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 4 kap., under rubriken Inledning och Jareborg m.fl., Brotten mot person och förmögenhetsbrotten, 2 uppl., 2015, s. 44.

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Barnfridsbrott (3 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2021:397 (prop. 2020/21:170)
Barnfridsbrott, ringa brott (3 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2021:397 (prop. 2020/21:170)
Grovt barnfridsbrott (3 § andra stycket)	Ett år	Sex år	Träder i kraft den 1 juli 2025 (prop. 2024/25:123)
Olaga tvång (4 § första stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grovt olaga tvång (4 § andra stycket)	Ett år	Sex år	SFS 2023:257 (prop. 2022/23:53)
Grov fridskränkning (4 a § första stycket)	Ett år	Sex år	SFS 2021:1108 (prop. 2020/21:217)
Grov kvinnofridskränkning (4 a § andra stycket)	Ett år	Sex år	SFS 2021:1108 (prop. 2020/21:217)
Olaga förföljelse (4 b §)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2011:485 (prop. 2010/11:45)
Äktenskapstvång (4 c § första och andra stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2014:381 (prop. 2013/14:208)
Barnäktenskapsbrott (4 c § tredje stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2020:349 (prop. 2019/20:131)
Vilseledande till äkten-skapsresa (4 d §)**	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2014:381 (prop. 2013/14:208)
Hedersförtryck (4 e §)	Ett år	Sex år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2022:310 (prop. 2021/22:138)
Olaga hot (5 § första stycket)	Böter	Två år	SFS 2023:257 (prop. 2022/23:53)
Grovt olaga hot (5 § andra stycket)	Ett år	Fyra år	SFS 2023:257 (prop. 2022/23:53)
Hemfridsbrott (6 § första stycket)	Böter	Ett år	SFS 2022:661 (prop. 2021/22:194)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Olaga intrång (6 § andra stycket)	Böter	Ett år	SFS 2022:661 (prop. 2021/22:194)
Grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång (6 § tredje stycket)	Sex månader	Tre år	SFS 2022:661 (prop. 2021/22:194)
Kränkande fotografering (6 a §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2013:366 (prop. 2012/13:69)
Olovlig identitets- användning (6 b §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2016:485 (prop. 2015/16:150)
Olaga integritetsintrång (6 c §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2017:1136 (prop. 2016/17:222)
Grovt olaga integritets- intrång (6 d §)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2017:1136 (prop. 2016/17:222)
Ofredande (7 §)	Böter	Ett år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Uppmaning till självmord (7 a § första stycket)	Fängelse- minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2021:225 (prop. 2020/21:74)
Oaktsam uppmaning till självmord (7 a § andra stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2021:225 (prop. 2020/21:74)
Brytande av post- eller telehemlighet (8 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Intrång i förvar (9 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Olovlig avlyssning (9 a §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1975:239 (prop. 1975:19)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Förberedelse till brytande av post- eller telehemlighet, kränkande fotografering eller olovlig avlyssning (9 b §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brotten infördes genom SFS 1975:239 (prop. 1975:19) för brytande av post eller telehemlighet och olovlig avlyssning samt genom SFS 2013:366 (prop. 2012/13:69) för kränkande fotografering
Dataintrång (9 c § första stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1998:206 (prop. 1997/98:44)
Grovt dataintrång (9 c § andra stycket)	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2014:302 (prop. 2013/14:92)

* Före den 1 juli 2004 var brottets beteckning "människohandel för sexuella ändamål" (beteckningen användes även för den mindre grova graden).

** Före den 1 juli 2014 var brottets beteckning "vileledande till tvångsåktens resor".

Brotten mot frihet och frid omfattar ett flertal brott, av förhållandevis olika typ. För flera av brotten sker ett stort antal lagföringar varje år. Det är också fråga om brott som avser direkta angrepp på ett brottsoffers personliga integritet. Som vi har utvecklat mer i detalj i avsnitt 7.6 är sådana omständigheter något som bör föranleda att det finns anledning att se allvarligt på ett brott, även om de brott som riktas mot de skyddsvärda intressena liv och hälsa (jfr 3 kap. brottsbalken) i flera fall är att betrakta som ännu allvarligare än de brott som aktualiserar de skyddsvärda intressena frihet och frid.

I våra direktiv anges vålds- och sexualbrott som exempel på brott som det finns anledning att se allvarligare på, i förhållande till annan brottslighet, än vad som är fallet i dag. Samtidigt anges att även andra brott som typiskt sett är kopplade till vålds- och sexualbrott, såsom olika typer av brott mot frihet och frid, behöver bedömas strängare.

De förhållanden som har redovisats hittills talar för att det finns anledning att överväga om ändringar bör göras av straffskalorna för brotten mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken. Som har konsta-

terats i den juridiska litteraturen är 4 kap. brottsbalken dessutom ett av de kapitel i brottsbalken som har reviderats och kompletterats mycket genom åren.³⁷ Det förhållandet aktualiserar frågan om behovet av en samlad översyn av straffskalorna för brotten mot frihet och frid, för att säkerställa att dessa har en lämplig utformning efter alla ändringar vid olika tidpunkter. Sådana förhållanden medför dock inte med nödvändighet att en straffskala bör ändras, utan avgörande för den frågan är hur allvarligt det finns anledning att typiskt sett se på ett visst brott. Vid den bedömningen lägger vi vikt vid de förhållanden vi har beskrivit mer i detalj i avsnitt 7.6. Flera av brotten i 4 kap. brottsbalken får också betecknas som centrala, ett uttryck som används i våra direktiv. Vi redovisar därför något mer utförliga överväganden för vissa av brotten i kapitlet även i fall där vi inte anser att det finns anledning att ändra straffskalan.³⁸ Ett sådant exempel är människorov (4 kap. 1 §).

Det finns också anledning att framhålla våra förslag i kapitel 9, som syftar till att hela straffskalan ska komma till användning. Dessa innebär att omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen, med beaktande av intresset av att hela straffskalan kommer till användning. Inte minst för brotten mot frihet och frid kan det förväntas i många fall finnas sådana försvårande moment som medför att gärningen i fråga ska placeras längre upp i den straffskala som är tillämplig. Den regleringen medför möjligheter till en nyanserad straffmätning och att gärningarna kan placeras ut inom ramen för den tillämpliga straffskalan med beaktande av hur allvarliga de är. Därigenom kan ett väl avvägt straff bestämmas i det enskilda fallet.

³⁷ Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 4 kap., under rubriken Inledning. En följd är antalet s.k. bokstavsparafer som numera förekommer i kapitlet, se t.ex. 4 a–4 e §§ och 6 a–6 d §§. De justeringar vi föreslår i kapitlet medför dock inte att det finns anledning att nu upphäva kapitlet och införa ett nytt kapitel för att undvika sådana bokstavsparafer.

³⁸ Jfr uttalandena i våra direktiv om att vi inte behöver redovisa överväganden för varje enskilt brott men åtminstone bör redovisa uttryckliga överväganden när det gäller de mest centrala brotten.

8.2.2 Vårt förslag och vår bedömning

Förslag: Maximistraffet för grovt olaga integritetsintrång ska höjas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.

Straffskalan för grovt dataintrång ska skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst sex år till fängelse i lägst ett och högst åtta år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten mot frihet och frid bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Människorov

Den som bemäktigar sig och för bort eller spärrar in ett barn eller någon annan med uppsåt att skada honom eller henne till liv eller hälsa eller att tvinga honom eller henne till tjänst eller att öva utpressning, döms för människorov till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst 18 år, eller på livstid (4 kap. 1 § första stycket). Är brottet mindre grovt, döms till fängelse i högst sex år (andra stycket).

Människorov är en kvalificerad form av olaga frihetsberövande (jfr 4 kap. 2 §). Frihetsberövandet ska bestå i att offret förs bort eller spärras in. Vidare måste gärningen innebära att gärningspersonen samtidigt med frihetsberövandet – eller dessförinnan – har skaffat sig en tills vidare bestående maktposition över offret (dvs. har bemäktigat sig honom eller henne). Slutligen måste gärningspersonen ha uppsåt att skada den bortförde eller inspärrade till liv eller hälsa, tvinga honom eller henne till tjänst eller utöva utpressning (enligt definitionen i 9 kap. 4 §, dvs. brott som innebär en ekonomisk förmögenhetsöverföring). Det krävs inte att det som uppsåtet avser har fullföljts, utan brottet är fullbordat så snart ett bortförande eller inspärrande med uppsåt av det aktuella slaget har skett.³⁹

Vissa gärningar som är att bedöma som människorov framstår som särskilt allvarliga. Kännetecknande för sådana är att de utgör s.k. instrumentella gärningar, dvs. begås i syfte att uppnå ett längre bort liggande mål, nämligen att allvarligt skada andra människor, att tvinga

³⁹ Se ”Människorovet” NJA 2019 s. 553 p. 6 och Jareborg, a.a., s. 44 ff.

dem till tjänst eller att utöva utpressning. Livstidsstraffet infördes med hänsyn till sådana fall där det funnits uppsåt att döda. Gärningar som uppfyller rekvisiten för människorov kan samtidigt vara av skilda slag och i enskilda fall sakna den särskilt grova karaktär som föranledde lagstiftaren att införa ett särskilt straffstadgande för människorov. Så kan t.ex. vara fallet när syftet med frihetsberövandet är att tillfoga offret skador som inte är av mer allvarligt slag. Det kan också föreligga förmildrande omständigheter. Dessa förhållanden motive-rar straffskalan för den mindre grova graden av brottet.⁴⁰

Som har framgått kan människorov avse mycket allvarliga gärningar. Exempelvis kan det vara fråga om en gärning som består i att gärningspersonen har fört bort ett barn i syfte att ta livet av barnet. En sådan gärning är givetvis synnerligen straffvärd. Människorov har således ett högt abstrakt straffvärde, vilket bör komma till uttryck i straffskalan för brottet. Så är emellertid redan fallet. De allvarligaste fallen kan till och med resultera i att livstids fängelse döms ut. Straffskallorna för människorov framstår enligt vår mening som väl avvägda även i ett reformerat påföljdssystem och behöver således inte ändras vid vår översyn.

Människohandel

Den som, i annat fall än som avses i bestämmelsen om människorov, genom

1. olaga tvång,
2. vilseledande,
3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller
4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ

rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människo-

⁴⁰ Se prop. 1962:10, del B, s. 417 f. och "Människorovet" p. 13–16.

handel till fängelse i lägst två och högst tio år (4 kap. 1 a § första stycket). Den som begår en sådan gärning mot en person som inte har fyllt 18 år döms för människohandel även om inte något otillbörligt medel har använts (andra stycket första meningen). Det gäller även om den som begår en sådan gärning inte har haft uppsåt till men har varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte har fyllt 18 år (andra stycket andra meningen). Är brottet mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (tredje stycket).

Brottet människohandel infördes i brottsbalken 2004 och har där efter ändrats vid ett antal tillfällen genom åren.⁴¹ Genom den nya bestämmelsen ändrades en tidigare bestämmelse om människohandel för sexuella ändamål som hade införts 2002. De ändringar som har gjorts sedan brottet infördes har föranletts bl.a. av internationella åtaganden. Det finns numera ett ganska stort antal internationella instrument som behandlar människohandel för skilda syften.⁴²

Straffskalan för människohandel har varit fängelse i lägst två och högst tio år sedan brottet infördes. För de brott som är att bedöma som mindre grova skärptes minimistraftet från fängelseminimum till fängelse i sex månader 2018.⁴³

Att människohandel är ett hänsynslöst och cyniskt brott har konstaterats i tidigare förarbeten. Således har det framhållits att brottet utgör ett utnyttjande av andra människor och en allvarlig kränkning av den enskilda individens människovärde och rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp.⁴⁴ Det kan samtidigt noteras att straffskalan för människohandel redan har en sträng utformning, vilket är motiverat med hänsyn till hur allvarligt det finns anledning att se på gärningarna i fråga. Vi anser att de nuvarande straffskalorna ger uttryck för allvaret i gärningarna och kan lämnas oförändrade.

Människoexploatering

Den som, i annat fall än som avses i bestämmelserna om människorov respektive människohandel, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situa-

⁴¹ Se prop. 2001/02:124, prop. 2003/04:111, prop. 2004/05:45, prop. 2009/10:152, och prop. 2017/18:123.

⁴² Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 4 kap. 1 a §, under rubriken Bakgrund, där en redogörelse för ett flertal sådana internationella instrument lämnas.

⁴³ Se prop. 2017/18:123.

⁴⁴ Se a. prop. s. 13.

tion exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år (4 kap. 1 b § första stycket). Den som begår en sådan gärning mot en person som inte har fyllt 18 år döms enligt andra stycket till ansvar även om det inte har förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte har haft uppsåt till men har varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte har fyllt 18 år. Är ett brott att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år (tredje stycket första meningen). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan (andra meningen i samma stycke).

Brottet människoexploatering infördes 2018 för att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri.⁴⁵ När brottet infördes konstaterades det att exploatering av en person alltid utgör en mer eller mindre omfattande kränkning av den utsattes personliga integritet. Samtidigt beaktades det att det nya brottet skulle komma att träffa gärningar av vitt skilda slag och som kan variera avsevärt i fråga om straffvärde. Dessa omständigheter hade betydelse för de straffskalor som det nya brottet fick. Straffskalan behövde vara så pass vid att den tog höjd för de mest allvarliga exploateringsfallen, samtidigt som den skulle ge utrymme för rimliga straffvärdebedömningar i de fall kränkningen av offrets frihet och frid har varit mer begränsad. Angående förhållandet till människohandel framhöll regeringen att människoexploatering torde kunna träffa fler slags gärningar av mindre allvarligt slag. Likheter med brotten koppleri och grovt koppleri framhölls också.⁴⁶

De förhållanden som beaktades när brottet människoexploatering infördes gör sig fortfarande gällande. Straffskalorna för människoexploatering framstår enligt vår mening som väl avvägda och behöver inte ändras. Värt att betona är också att det alltså finns anledning att jämföra med straffskalorna för brotten människohandel och koppleri. Inte heller dessa straffskalor föreslår vi ändringar av.

⁴⁵ Se prop. 2017/18:123.

⁴⁶ Se a. prop. s. 47 f.

Olaga frihetsberövande

Den som i annat fall än som sägs i bestämmelserna om människorov respektive människohandel för bort eller spärrar in någon eller på annat sätt berövar honom eller henne friheten, döms för olaga frihetsberövande till fängelse, lägst ett och högst tio år (4 kap. 2 § första stycket). Om brottet är mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år (andra stycket).

Skillnaden mellan olaga frihetsberövande å ena sidan och människorov respektive människohandel å den andra ligger i stor utsträckning i kravet på det subjektiva rekvisitet. För olaga frihetsberövande finns det inte något krav på ett subjektivt överskott. Huruvida brottet bör anses vara mer eller mindre grovt beror i första hand på frihetsberövandets varaktighet. Den straffskala som upptas för mindre grova fall i paragrafens andra stycke passar i första hand för helt kortvariga frihetsberövanden.⁴⁷

Brottet olaga frihetsberövande kan aktualiseras i en stor mängd olika typer av situationer. Mot bakgrund av att det inte finns något krav på ett subjektivt överskott och att relativt olikartade gärningar kan vara att bedöma som olaga frihetsberövande framstår straffskalan för den mindre grova graden och minimistraftet för olaga frihetsberövande som väl avvägda. Samtidigt är maximistraftet för olaga frihetsberövande så högt som tio år. Det finns inom den ramen utrymme för att beakta bl.a. i vilken utsträckning intrånget i brotts-offrets frihet har inneburit ett fysiskt eller psykiskt lidande eller en kränkning. Mot den bakgrunden finns det inte anledning att föreslå ändringar i straffskalorna för olaga frihetsberövande.

Barnfridsbrott

Ett straffansvar för barnfridsbrott infördes 2021.⁴⁸ Syftet med kriminaliseringen var att stärka det straffrättsliga skyddet för barn som bevittnar brott inom familjen. Bakgrunden till reformen var att det kan vara förödande för ett barn att utsättas för att bevittna brott inom familjen och att forskning har visat att ett barn som bevittnar brott löper en ökad risk för att drabbas av fysisk och psykisk ohälsa på både kort och lång sikt.

⁴⁷ Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 4 kap. 2 §, under rubrikerna Subjektiv täckning respektive Straffet. Jfr "Läraren och elevassistenten" NJA 2009 s. 776.

⁴⁸ Se prop. 2020/21:170.

För barnfridsbrott (4 kap. 3 § brottsbalken) döms den som begår vissa typer av brottsliga gärningar om gärningen i fråga har bevitnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningspersonen och den som gärningen begås mot. De gärningar som kan komma i fråga är

1. mord, dråp, misshandel, grov misshandel eller synnerligen grov misshandel,
2. människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, hemfridsbrott, grovt hemfridsbrott eller ofredande,
3. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, sexuellt ofredande mot barn, sexuellt ofredande, grovt sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande,
4. skadegörelse eller grov skadegörelse, eller
5. straffbart försök till brott enligt någon av 1–4.

För barnfridsbrott av normalgraden är straffet fängelse i högst två år. Straffskalan motsvarar den som exempelvis gäller för misshandel av normalgraden. Den framstår som väl avvägd för de gärningar som är att bedöma som barnfridsbrott av normalgraden. Ett tänkbart fall av barnfridsbrott av normalgraden är just att barnet har bevitnat en misshandel som inte har lett till några allvarligare skador. Bevittnande av en misshandel av normalgraden bör i regel bedömas som barnfridsbrott av normalgraden.⁴⁹ Som vi har redovisat i avsnitt 7.7.2 anser vi inte att det finns skäl att använda straffminimum mellan fängelseminimum och fängelse i sex månader.⁵⁰ Det framstår alltså inte som behövligt att göra ändringar i straffskalan för barnfridsbrott av normalgraden.

I ringa fall av barnfridsbrott är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Bedömningen av om brottet är ringa ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. En utgångspunkt vid bedömningen bör enligt tidigare förarbeten vara straffskalan

⁴⁹ Se a. prop. s. 46.

⁵⁰ Se prop. 2024/25:123 s. 95, där ett minimistraff om fängelse i tre månader för barnfridsbrott av normalgraden inte föreslås och en hänvisning görs till vår utredning.

för det brott som gärningen som bevittnas utgör. I förarbetena anges att ett barnfridsbrott många gånger kan anses som ringa om det t.ex. har varit fråga om ett bevitnande av ett mindre allvarligt ofredande eller ett hemfridsbrott som inte är grovt. Förarbetena öppnar upp för att en misshandel mellan exempelvis syskon, som visserligen är närstående till barnet, men där risken för skada ibland kan vara mindre framträdande, i vissa fall skulle kunna anses som ringa. Det är vidare enligt förarbetena inte uteslutet att straffvärdet för barnfridsbrottet bedöms vara högre än straffvärdet för grundbrottet. Så kan t.ex. vara fallet om ett uttalat syfte med gärningen har varit att begå den inför barnet eller om den begås i syfte att bestraffa barnet eller offret för grundbrottet.⁵¹

Det är således endast de minst allvarliga gärningarna som är att bedöma som ringa. Dessa fångas på ett rimligt sätt upp av den nuvarande straffskalan. Allvarligare gärningar kan straffas strängare genom att bedömas som ett brott av normalgraden eller ett grovt brott. Straffskalan för sådana barnfridsbrott som är att bedöma som ringa kan alltså lämnas oförändrad.

Straffskalan för grovt barnfridsbrott var när brottet infördes fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. Regeringen har dock nyligen föreslagit att straffskalan ska skärpas till fängelse i lägst ett och högst sex år.⁵² Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Till vägledning för när en gärning ska rubriceras som grovt barnfridsbrott finns en särskild kvalifikationsgrund angiven i lagtexten. Således ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om den gärning som har bevitnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningspersonen har visat särskild hänsynslöshet.

I de ursprungliga förarbetena framhålls att frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska göras med beaktande av samtliga omständigheter vid gärningen. Det anges också att skäl att bedöma ett brott som grovt regelmässigt får anses föreligga om barnet utsätts för att bevitna att en förälder eller annan närstående blir utsatt för mycket allvarligt våld. Exempel på när en gärningsperson kan anses ha visat särskild hänsynslöshet är när den bevitnade gärningen har begåtts i syfte att straffa eller förnedra barnet.⁵³

⁵¹ Se a. prop. s. 30 och 46.

⁵² Se prop. 2024/25:123 s. 94 f.

⁵³ Se a. prop. s. 31 och 46 f.

När straffskalan för den grova svårhetsgraden infördes ansågs det lämpligt att angående minimistraflet knyta an till straffskalan för grov fridskränkning. Det grova barnfridsbrottet fick alltså samma minimistraflet som vid den tidpunkten gällde för grov fridskränkning (fängelse i lägst nio månader).⁵⁴ Sedan dess har minimistraflet för grov fridskränkning skärpts från nio månader till ett år. I samband med den skärpningen av straffskalan beaktade regeringen bl.a. det faktum att våld i nära relationer alltså är ett påtagligt samhällsproblem.⁵⁵ Barnfridsbrottet övervägdes inte i det lagstiftningsärendet.

I det lagstiftningsärende där straffskalan för grovt barnfridsbrott föreslås skärpas konstaterar regeringen att minimistraflet för grovt barnfridsbrott och fridskränkningssbrotten tidigare har korresponderat. Det ansågs därför finnas anledning att överväga motsvarande skärpning för grovt barnfridsbrott. Regeringen bedömde att brottslighetens allvar är sådant att minimistraflet för grovt barnfridsbrott skulle höjas till fängelse i ett år. Angående maximistraflet angavs som exempel på de allvarligaste gärningarna inom brottstypen när det gäller grovt barnfridsbrott att ett barn har utsatts för att bevittna ett särskilt allvarligt brott mot en närstående, såsom ett mord eller en grov våldtäkt. Vikten av att maximistraflet för grovt barnfridsbrott återspeglade detta förhållande och att det behöver finnas utrymme i straffskalan för att ta hänsyn till försvårande omständigheter som kan förekomma i samband med ett sådant barnfridsbrott framhölls. Det ansågs därför att straffvärdet av de allvarligaste barnfridsbrotten borde anses motsvara maximistraflet för grov misshandel och maximistraflet föreslogs höjas till fängelse i sex år.⁵⁶

De gärningar som är att bedöma som grovt barnfridsbrott innebär regelmässigt en betydande integritetskränkning för barnet och de framstår som påtagligt straffvärda. I ljuset av det framstår de förslag som regeringen har lagt fram som rimliga utifrån de utgångspunkter vi har för översynen av straffskallorna. När det gäller maximistraflet för grovt barnfridsbrott anfördes det när brottet infördes att det borde anknyta till straffskalan för grovt olaga hot.⁵⁷ Som har påpekats av Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen i

⁵⁴ Se a. prop. s. 30 och SOU 2019:32 s. 203 f.

⁵⁵ Se prop. 2020/21:217 s. 14 ff.

⁵⁶ Se prop. 2024/25:123 s. 94 f.

⁵⁷ Se prop. 2020/21:170 s. 30 f. I sammanhanget kan framhållas att minimistraflet har höjts från nio månader till ett år även för grovt olaga tvång och grovt olaga hot sedan barnfridsbrottet infördes, se prop. 2022/23:53.

betänkandet *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer* (SOU 2024:13) – som låg till grund för regeringens förslag – aktualiseras maximistrafvet dock i situationer när ett barn har bevittnat mycket allvarliga brott mot en närstående, vilket maximistrafvet måste återspegla. Ytterst kan det vara fråga om att ett barn har utsatts för att bevittna att en förälder dödas av en annan närstående person.⁵⁸ Vi föreslår visserligen att maximistrafvet för grov misshandel ska höjas från sex till sju år (se avsnitt 8.1.2). Att grovt barnfridsbrott ska justeras på motsvarande sätt framstår emellertid inte som motiverat. En rättvisande jämförelse när det gäller maximistrafvet för grovt barnfridsbrott är enligt vår mening exempelvis maximistrafvet för fridskränkingsbrotten. Vi ser med dessa konstateranden inte anledning att lämna några andra förslag än de regeringen redan har gått fram med när det gäller barnfridsbrottet.

Olaga tvång och olaga hot

Straffskalorna för olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken) och olaga hot (4 kap. 5 § i samma balk) fick sin nuvarande utformning 2023.⁵⁹ För brott av normalgraden löper straffskalan sedan tidigare från böter till fängelse i två år. När det gäller grovt olaga tvång respektive grovt olaga hot höjdes dock minimistrafvet från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. I jämförelse med andra typer av brottslighet som innebär integritetsintrång framstår straffskalorna alltså som ändamålsenligt utformade och de bör inte ändras.

Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

Straffbestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning finns i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Den som begår brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för

⁵⁸ Se a. betänkande s. 363 f. Även där föreslås att straffskalan för grovt barnfridsbrott ska vara fängelse i lägst ett och högst sex år.

⁵⁹ Se prop. 2022/23:53.

grov fridskränkning till fängelse i lägst ett och högst sex år. Har den angivna typen av gärningar begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.

Brotten brukar kallas för fridskränkingsbrotten. Straffskalan för brotten fick sin nuvarande utformning 2022.⁶⁰ Minimistraffet höjdes då från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Straffskalan för brotten övervägdes senast av Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen. I betänkandet *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer* (SOU 2024:13) gjorde den utredningen bedömningen att straffskalan för fridskränkingsbrotten inte bör ändras.⁶¹ Regeringen har gjort samma bedömning vid den fortsatta beredningen av utredningens förslag.⁶²

Fridskränkingsbrotten innebär allvarliga integritetskränkningar för brottsoffret. Våld och andra kränkningar i nära relationer är också ett allvarligt samhällsproblem. Den nuvarande straffskalan framstår emellertid enligt vår mening som ändamålsenligt utformad för att beakta dessa förhållanden, även i ett reformerat påföljdssystem. Straffskalan bör därför lämnas oförändrad.

Olaga förföljelse

För olaga förföljelse döms den som förföljer en person genom vissa i bestämmelsen angivna brottsliga gärningar, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet (4 kap. 4 b §).

Bestämmelsen om olaga förföljelse infördes 2011.⁶³ Straffskalan har varit fängelse i högst fyra år sedan dess. När brottet infördes tjänade fridskränkingsbrotten som förebild. Det konstaterades att det i båda fallen handlar om upprepade och integritetskränkande brottsliga gärningar som riktar sig mot en och samma person. Olaga förföljelse är dock inte begränsat till närståendeförhållanden.⁶⁴ Brottet

⁶⁰ Se prop. 2020/21:217.

⁶¹ Se a. betänkande s. 364 ff.

⁶² Se prop. 2024/25:123 s. 99 ff.

⁶³ Se prop. 2010/11:45. Se även prop. 2024/25:141, där vilka brottsliga gärningar som ska kunna omfattas av olaga förföljelse föreslås utvidgas. Ändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2025. Straffskalan lämnas emellertid oförändrad.

⁶⁴ Se a. prop. s. 68 och 71.

infördes för att åstadkomma en höjd straffnivå för brottslighet som innefattar upprepade kränkningar av målsägandens integritet, också i situationer när vart och ett av brotten är förhållandevis lindrigt. Straffvärdet för olaga förföljelse ska anses vara högre än om det fastställs ett gemensamt straffvärde för de ingående gärningarna. Straffskalan har i linje med det bestämts till fängelse i högst fyra år, trots att straffet för de i brottet ingående gärningarna inte – när 26 kap. 2 § brottsbalken beaktas – skulle ha kunnat överstiga fängelse i tre år.⁶⁵

I jämförelse med fridskränkingsbrotten kan olaga förföljelse inte anses vara typiskt sett lika allvarligt. Fridskränkingsbrotten begås mot närstående personer och ska dessutom ha varit ägnade att allvarligt skada den utsattes självkänsla.⁶⁶ Vi anser att den nuvarande straffskalan för olaga förföljelse framstår som väl avvägd och kan lämnas oförändrad. Det gäller även med beaktande av de förslag vi lämnar i kapitel 10 om den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet.

Äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa

Äktenskapstvång består i att någon genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att gifta sig eller ingå en äktenskapsliknande förbindelse (4 kap. 4 c § första och andra stycket). Straffskalan är fängelse i högst fyra år. Brottet infördes 2014. Syftet var att stärka skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap.⁶⁷

Barnäktenskapsbrott avser gärningar där gärningspersonen förmår eller tillåter ett barn att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse (4 kap. 4 c § tredje stycket). Även för barnäktenskapsbrott är straffskalan fängelse i högst fyra år. Brottet infördes 2020. Vid införandet påpekades det att hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som kränker och begränsar främst flickors och unga kvinnors men även unga mäns och unga hbtq-personers grundläggande fri- och rättigheter. Konsekvenserna av hedersrelaterat våld och förtryck betecknades som oacceptabla. Det angavs

⁶⁵ Se ”Nio månaders förföljelse” NJA 2020 s. 216 p. 8 och 12.

⁶⁶ Jfr a. prop. s. 73.

⁶⁷ Se prop. 2013/14:208.

att den hedersrelaterade brottsligheten skulle bekämpas och det i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet.⁶⁸

För vilseledande till äktenskapsresa (4 kap. 4 d § brottsbalken) döms den som genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen ska utsättas för en sådan gärning som anges i 4 c §. Straffskalan för vilseledande till äktenskapsresa är fängelse i högst två år. Även det brottet infördes 2014.⁶⁹

Alla tre brotten är uttryckligen subsidiära i förhållande till människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken).⁷⁰

Vid allvarigare bortföranden kan ansvar för andra brott i 4 kap. komma i fråga. Exempelvis kan ansvar för människohandel komma i fråga när gärningspersonen har tvingat någon annan att ingå ett äktenskap.⁷¹ Vi bedömer att det inte finns anledning att vid vår översyn av straffskalorna för äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa föreslå ändringar av straffskalorna för dessa brott. Det bör dock framhållas att Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck (Ju 2024:01) har i uppdrag att analysera och ta ställning till om straffskalorna för dessa brott ska skärpas. Oavsett ställningstagande i sak ska den utredningen också lämna sådana författningsförslag.⁷²

Hedersförtryck

Brottet hedersförtryck infördes 2022.⁷³ Bakgrunden var behovet av att med kraft bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. Genom den särskilda kriminaliseringen har en strängare straffskala införts för den som upprepat begår vissa brottsliga gärningar mot en person med ett hedersmotiv och där gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet samt varit ägnade att allvarligt skada per-

⁶⁸ Se prop. 2019/20:131.

⁶⁹ Se prop. 2013/14:208.

⁷⁰ Det kan påpekas att bestämmelsen om människohandel i sin tur är uttryckligen subsidiär till bestämmelsen om människorov (se 4 kap. 1 § brottsbalken). Vidare är bestämmelserna om olaga frihetsberövande och människoexploatering uttryckligen subsidiära till såväl bestämmelsen om människorov som bestämmelsen om människohandel (se 4 kap. 1 b och 2 §§ brottsbalken).

⁷¹ Jfr prop. 2019/20:131 s. 52.

⁷² Sedan utredningstiden förlängts för den utredningen till den 19 maj 2025 har vi inte haft möjlighet att inom ramen för vår utredning ta förslagen i beaktande vid utformningen av våra överväganden.

⁷³ Se prop. 2021/22:138.

sonens självkänsla (4 kap. 4 e §). Straffskalan är fängelse i lägst ett och högst sex år.

När brottet infördes användes fridskränkingsbrotten (4 kap. 4 a § brottsbalken) som förebild.⁷⁴ Det ansågs också att straffskalan för hedersförtryck och fridskränkingsbrotten borde överensstämma.⁷⁵ Så bör enligt vår mening alltså vara fallet. Som har framgått tidigare i det här kapitlet föreslår vi att straffskalorna för fridskränkingsbrotten ska vara oförändrade. Även straffskalan för hedersförtryck bör således fortfarande ha samma utformning. Liksom för brotten under den närmast föregående rubriken bör det framhållas att Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck (Ju 2024:01) har i uppdrag att analysera och ta ställning till om straffskalan för hedersförtryck bör skärpas. Oavsett ställningstagande i sak ska den utredningen också lämna ett sådant författningsförslag.⁷⁶

Hemfridsbrott och olaga intrång

Straffbestämmelserna om hemfridsbrott respektive olaga intrång finns i 4 kap. 6 § brottsbalken. I syfte att säkerställa ett starkt och ändamålsenligt skydd mot intrång i bostäder och andra platser moderniserades och stärktes det straffrättsliga skyddet 2022.⁷⁷ Straffskalorna för hemfridsbrott och olaga intrång av normalgraden ändrades från endast böter till böter eller fängelse i högst ett år. För de grova graderna – som har en i straffbestämmelsen gemensamt angiven straffskalan – skärptes straffskalan från fängelse i högst två år till fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Dessa straffskalor framstår som ändamålsenligt utformade och de bör inte ändras vid vår översyn av straffskalorna.

Olaga integritetsintrång

Den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida

1. bild på eller annan uppgift om någons sexualliv,
2. bild på eller annan uppgift om någons hälsotillstånd,

⁷⁴ Se a. prop. s. 18 ff.

⁷⁵ Se a. prop. s. 26 f.

⁷⁶ Sedan utredningstiden förlängts för den utredningen till den 19 maj 2025 har vi inte haft möjlighet att inom ramen för vår utredning ta detta förslag i beaktande vid utformningen av våra överväganden.

⁷⁷ Se prop. 2021/22:194.

3. bild på eller annan uppgift om att någon utsatts för ett brott som innefattar ett angrepp mot person, frihet eller frid,
4. bild på någon som befinner sig i en mycket utsatt situation, eller
5. bild på någons helt eller delvis nakna kropp

döms, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör, för olaga integritetsintrång till böter eller fängelse i högst två år (4 kap. 6 c § första stycket brottsbalken).

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter var försvarlig (andra stycket i samma bestämmelse). Om brottet är att anse som grovt, döms för grovt olaga integritetsintrång till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (4 kap. 6 d § första stycket). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till bildens eller uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen var ägnad att medföra mycket allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör (andra stycket i samma bestämmelse).

Brottet olaga integritetsintrång infördes 2018.⁷⁸ Regeringen framhöll i lagstiftningsärendet att den tekniska utvecklingen och framväxten av internet har inneburit positiva förändringar för yttrandefriheten och den demokratiska debatten. Utvecklingen konstaterades emellertid också ha medfört att hot och andra former av kränkningar av den personliga integriteten har tagit nya former. Införandet av brottet olaga integritetsintrång var en av åtgärderna som vidtogs för att anpassa det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten till teknik- och samhällsutvecklingen samt att stärka och modernisera skyddet.

Skyddsintresset vid olaga integritetsintrång är den enskildes privatliv och frid.⁷⁹ Att ett brott medför betydande integritetsintrång för ett brottsoffer är något som vi har ansett kan motivera en strängt utformad straffskala (se avsnitt 7.6).

Uppgifter som sprids kan riskera att förbli tillgängliga under oöverskådlig tid samt leda till stora skadeverkningar och ett stort personligt lidande.⁸⁰ Straffvärdet för ett intrång i privatlivet genom spridning av integritetskänsliga bilder eller andra uppgifter kan sam-

⁷⁸ Se prop. 2016/17:222.

⁷⁹ Jfr a. prop. s. 42.

⁸⁰ Jfr a. prop. s. 29.

tidigt variera i betydande grad. Vid avgörandet av allvaret i en gärning har det betydelse vilken typ av uppgift det är som har spridits. Vidare påverkas straffvärdet av i vilken utsträckning, på vilket sätt, i vilka kretsar och hur länge uppgiften har gjorts tillgänglig. För de lindrigaste fallen framstår det alltså som rimligt att straffet kan stanna vid böter. I allvarigare fall är det dock nödvändigt att en sträng påföljd kan dömas ut. Spridning av integritetskänsligt material – exempelvis med ett sexuellt innehåll – är ett särskilt allvarligt intrång i privatlivet och kan leda till mycket stora personliga och sociala skador. I fall där sådant integritetskränkande material görs tillgängligt för ett stort antal personer och är lätt identifierbart finns det – som angavs redan när brottet infördes – skäl att bedöma straffvärdet som betydande. Det gäller särskilt om spridningen har skett riktat i syfte att kränkande bilder ska nå brottsoffrets familj, skolkamrater, kollegor eller bekantskapskrets. Effekterna av att uppgifter sprids kan också, som har konstaterats, bestå under en mycket lång tid.⁸¹

Enligt vår mening är det för grovt olaga integritetsintrång relevant att göra jämförelser med andra avsevärt integritetskränkande brott som inte behöver ha medfört allvarigare fysiska skador, såsom grovt olaga tvång, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning som alla återfinns i 4 kap. brottsbalken. Vi anser att det motiverar ett ännu högre maximistraff för grovt olaga integritetsintrång än det som är föreskrivet för närvarande. För att straffskalan ska omfatta de allvarligaste tänkbara gärningarna föreslår vi därför att maximistraffet höjs från fängelse i fyra år till fängelse i sex år. Straffskalan för brott av normalgraden och minimistraffet för grovt olaga integritetsintrång bör dock lämnas oförändrade.

Kränkande fotografering, olovlig identitetsanvändning, brytande av post- eller telehemlighet och olovlig avlyssning

I anslutning till olaga integritetsintrång kan brotten kränkande fotografering (4 kap. 6 a §), olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b §), brytande av post- eller telehemlighet (4 kap. 8 §), intrång i förvar (4 kap. 9 §) och olovlig avlyssning (4 kap. 9 a §) behandlas. Alla dessa brott har på olika sätt den personliga integriteten som skyddsintresse. För samtliga sträcker sig straffskalan från böter till fängelse i två år.

⁸¹ Jfr prop. 2016/17:222 s. 43.

Därutöver finns en särskild straffskala med böter eller fängelse i högst två år för förberedelse till brotten brytande av post- eller telehemlighet, kränkande fotografering och olovlig avlyssning (4 kap. 9 b §). Vår uppfattning är att dessa straffskalor motsvarar det abstrakta straffvärdet av de gärningar som kan förväntas bli aktuella att rubricera som brotten i fråga. Straffskalorna för de nu angivna brotten bör därför inte ändras.

Ofredande

Den som fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande döms, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, för ofredande till böter eller fängelse i högst ett år (4 kap. 7 §).

Under straffbestämmelsen om ofredande faller fridskränkningar som inte innebär t.ex. olaga hot, hemfridsbrott eller olaga intrång. Om den som utsätts för brottet tillfogas skador, kan dessutom ansvar för misshandel i stället komma i fråga. Ansvar för ofredande kan bli aktuellt exempelvis när någon har lagt krokben för eller knuffat någon, allvarligt skrämt eller stört någon, filmat någon på ett påträngande sätt eller framfört falska dödsbud.⁸² I rättspraxis från senare tid kan framhållas ett mail med ett självmordshot.⁸³

Straffskalan för ofredande måste betraktas i ljuset av att brottet kommer i fråga i situationer där ansvar för andra, allvarligare, brott inte kommer i fråga. Även när de mer allvarliga fallen av ofredande tas med i beräkningen framstår maximistraftet på ett år som tillräckligt. Straffskalan för ofredande bör alltså inte ändras.

Uppmaning till självmord och oaktsam uppmaning till självmord

Genom kriminaliseringen av uppmaning till självmord respektive oaktsam uppmaning till självmord är det sedan 2021 straffbart att under vissa omständigheter uppmåna eller att på något annat liknande sätt påverka en person att ta sitt liv.⁸⁴ Brottet infördes till följd av behovet av att stärka det straffrättsliga skyddet mot att utsättas för uppman-

⁸² Se prop. 2016/17:222 s. 98 f. Där anges även fler exempel.

⁸³ Se "Det obehagliga mailet" NJA 2022 s. 667.

⁸⁴ Se prop. 2020/21:74.

ingar eller annan psykisk påverkan att begå självmord. Att uppmana eller på något annat sätt påverka en annan person att begå självmord framhölls som ett hänsynslöst beteende som kan leda till allvarliga konsekvenser.⁸⁵

För uppmaning till självmord är straffskalan fängelse i högst två år och för oaktsam uppmaning till självmord är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. När brottet infördes bedömdes straffskalan medge en nyanserad och väl avvägd straffmätning.⁸⁶ Någon anledning att med beaktande av de förhållanden som vi har bedömt bör vara styrande för straffskalornas utformning omvärdera den ståndpunkten har inte kommit fram. Vi anser därför att straffskalorna för uppmaning till självmord respektive oaktsam uppmaning till självmord bör lämnas oförändrade.

Dataintrång

Straffbestämmelsen om dataintrång finns i 4 kap. 9 c § brottsbalken. För brottet döms den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift. Detsamma gäller den som olovligen genom någon annan liknande åtgärd allvarligt stör eller hindrar användningen av en sådan uppgift. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms för grovt dataintrång till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har orsakat allvarlig skada eller avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art.

Bestämmelsen om dataintrång har övervägts i flera lagstiftningsärenden genom åren, bl.a. till följd av de krav som har följt av medlemskapen i EU respektive Europarådet.⁸⁷ Brottet delades upp i två svårhetsgrader 2014.

Det finns också andra brott som kan aktualiseras vid angrepp mot informationssystem. Några exempel på sådana brott är brytande av post- eller telehemlighet (4 kap. 8 §), skadegörelse (12 kap. 1 § brottsbalken), grov skadegörelse (12 kap. 3 § brottsbalken) och sabotage (13 kap. 5 §). Därutöver kan dataintrång med allvarliga konsekven-

⁸⁵ Se a. prop. s. 12 ff.

⁸⁶ Se a. prop. s. 21.

⁸⁷ Se bl.a. prop. 2013/14:92 och prop. 2020/21:72.

ser för samhällsviktiga digitala informations- och styrsystem i vissa fall till och med vara att bedöma som terroristbrott enligt terroristbrottslagen (2022:666).⁸⁸ Om en gärning som kan vara att bedöma som dataintrång även omfattas av straffansvaret i någon annan bestämmelse, är utgångspunkten att sedvanliga konkurrensregler ska tillämpas.⁸⁹ Som har konstaterats i tidigare förarbeten kan emellertid mycket straffvärda beteenden, beroende på omständigheterna, falla utanför tillämpningsområdet för andra straffbestämmelser än den om dataintrång. Det kan vara fallet t.ex. när skadan i och för sig är omfattande men av en mer tillfällig karaktär eller om den infrastruktur som skadas inte har en avsevärd betydelse för samhället. Ett sådant exempel har angetts vara olika typer av tillgänglighetsattacker riktade mot företag och organisationer. Det kan således bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen om dataintrång på gärningar som har fått mycket allvarliga konsekvenser för informationssystem som kan ha stor betydelse för såväl företag som enskilda.⁹⁰

När grovt dataintrång infördes som en särskild brottsbeteckning 2014 angavs följande.

Samhällsutvecklingen har inneburit att informationssystem har en ojämförligt större betydelse i samhället i dag än de hade när bestämmelsen infördes. Samtidigt innebär en ökad användning av informationsteknik en förhöjd risk för att datorer och deras nätverk används som verktyg eller mål för att begå brott. Utvecklingen innebär således att samhället har blivit allt mer sårbart för it-angrepp. Under de senaste åren har också flera allvarliga och omfattande angrepp mot informationssystem mot myndigheter och organisationer uppmärksamats i såväl Sverige som utomlands. Det finns alltså tecken på att utvecklingen går mot allt farligare och återkommande storskaliga angrepp mot viktiga informationssystem. Tendensen är förenad med utvecklingen av allt mer sofistikerade metoder, såsom skapande och användning av s.k. botnät, som innebär övertagande och fjärrstyrning av ett stort antal datorer genom att vid riktade it-angrepp infektera dem via sabotageprogram.

Storskaliga angrepp kan orsaka betydande ekonomiska skador på grund av avbrott i informationssystemens drift och kommunikation. De kan också leda till förlust eller förvanskning av hemlig eller i övrigt integritetskänslig information.⁹¹

⁸⁸ Jfr prop. 2021/22:133 s. 177 f.

⁸⁹ Se prop. 2013/14:92 s. 17.

⁹⁰ Se a. prop. s. 15.

⁹¹ Se prop. 2013/14:92 s. 14 f. Jfr prop. 2006/08:66 s. 7, där det konstateras att angrepp mot informationssystem även vid den tidpunkten hade blivit vanligare än tidigare.

Sedan revisionen 2014 har ytterligare ett decennium passerat. Det finns flera exempel från senare år på den stora skada som kan orsakas av mer omfattande dataintrång. Ett dataintrång kan också medföra att synnerligen känsliga uppgifter får spridning. Hur många uppgifter som ett dataintrång har avsett påverkar också straffvärdet. I dagens samhälle finns i stort sett all information digitalt tillgänglig och det säger sig självt att ett dataintrång kan komma att omfatta ett närmast oöverskådligt antal uppgifter av mer eller mindre känslig natur. Värt att framhålla är även att större angrepp kan vara utförda inom ramen för organiserad brottslighet.⁹²

Enligt vår mening finns det anledning att värdera den betydande fara för samhället som dataintrång kan innebära ännu tyngre än vad som för närvarande är fallet. Allvarliga dataintrång medför risker för hela samhällssystemet. Det gäller även med beaktande av att vissa typer av angrepp på informationssystem kan rubriceras som andra brott än dataintrång. Vi föreslår därför att straffskalan för grovt dataintrång ska skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst sex år till fängelse i lägst ett och högst åtta år. Straffskalan för brott av normalgraden bör dock inte ändras. Vårt förslag innebär en relativt vid straffskala, som ger ett betydande utrymme för en nyanserad bedömning av straffvärdet i det enskilda fallet. Det framstår som ändamålsenligt, inte minst med tanke på våra övriga förslag, såsom den reglering som syftar till en nyanserad straffmätning inom ramen för hela straffskalan (se kapitel 9).

8.3 Ärekränkningsbrotten (5 kap. brottsbalken)

8.3.1 Vår översyn av ärekränkningsbrotten

Förslag: Minimistraffet för grovt förtal ska höjas från böter till fängelse.

Förolämpning ska endast ha en straffskala, som föreskriver böter eller fängelse i högst sex månader.

Bedömning: Andra ändringar i ärekränkningsbrottens straffskalor bör inte göras.

⁹² Jfr prop. 2006/07:66 s. 7.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

En inledande beskrivning av brotten

Rubriken till 5 kap. brottsbalken anger att kapitlet handlar om ärekränkning. Ordboksdefinitionen av en ärekränkning är att förstöra det allmänna anseendet för någon.⁹³ Straffbestämmelser som tar sikte på ärekränkning har en längre historia i svensk rätt och fanns även i strafflagen.

Straffbestämmelserna om ärekränkning har utformats med utgångspunkten att det i princip är den missaktning som en uppgift uttrycker, inte det förhållandet att den inte är sann, som är grunden för bestraffningen. Ärekränkningsbrotten avser att skydda en persons ära. Begreppet ära kan omfatta både det anseende som en person har bland sina medmänniskor (ära i objektiv mening) och personens egen känsla av att vara aktad och ansedd (ära i subjektiv mening). I juridisk mening brukar kränkningar av äran i objektiv mening betecknas som förtal och kränkningar av äran i subjektiv mening som förolämpning.⁹⁴

Nedan följer en tabell över ärekränkningsbrotten och deras straffskalor. Som framgår av tabellen har straffskalorna för brotten varit oförändrade sedan brottsbalken trädde i kraft.

Tabell 8.3 Ärekränkningsbrotten (5 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna			
Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Förtal (1 §)	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grovt förtal (2 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Förolämpning (3 § första stycket)	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Förolämpning, grovt brott (3 § andra stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

⁹³ Se Svensk ordbok, 2021, Svenska Akademiens ordböcker, svenska.se.
⁹⁴ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 5 kap., under rubriken Inledning. Där ges även en utförligare historik till bestämmelserna i 5 kap. brottsbalken.

Förtal

Den straffbara gärningen vid förtal består i att peka ut någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämna en uppgift om någon som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Om den som lämnat uppgiften var skyldig att uttala sig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken, ska det dock inte dömas till ansvar om han eller hon kan visa att uppgiften var sann eller att det fanns skälig grund för den. Straffet för förtal är böter. Straffet för grovt förtal är böter eller fängelse i högst två år.

Straffbestämmelsen om förtal i 5 kap. 1 § brottsbalken har varit oförändrad sedan brottsbalken trädde i kraft. Den enda ändringen som har gjorts i bestämmelsen om grovt förtal i 5 kap. 2 § gjordes 2018. Ändringen innebar att det – vid bedömningen om ett förtalsbrott är grovt – särskilt ska beaktas om gärningen med hänsyn till uppgiftens innehåll, sättet för eller omfattningen av spridningen eller annars har varit ägnad att medföra allvarlig skada. Det var fråga om ett förtydligande av att, förutom uppgiftens innehåll och omfattningen av spridningen, även sättet för spridningen särskilt ska tillmätas betydelse.⁹⁵

I princip är förtal och grovt förtal ett s.k. målsägandebrott och får alltså inte åtalas av någon annan än målsäganden (se 5 kap. 5 § brottsbalken). Om målsäganden är under 18 år eller anger brottet till åtal, får allmänt åtal dock väckas om det är påkallat från allmän synpunkt.

Förtal och grovt förtal kan vara ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen respektive 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen. Det starka skydd för tryck- och yttrandefriheten som finns i Sverige har inneburit att kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området har skett med eftertanke och återhållsamhet. Om ändringar ska göras i brottsbalken har det ansetts finnas skäl att som utgångspunkt även göra ändringar på det grundlagsskyddade området, för att regleringen ska vara sakligt och systematiskt sammanhängande. Mot den bakgrunden har det sagts krävas starka skäl för att ersätta rekvisit i lagtexten när någon egentlig saklig förändring av bestämmelsernas innebörd inte är avsedd eller motiverad.⁹⁶ Eventuella ändringar i straffskalorna skulle visserligen

⁹⁵ Se prop. 2016/17:222 s. 65 ff. och 100 f.

⁹⁶ Se a. prop. s. 67.

även påverka gärningar i form av yttranden som omfattas av det grundlagsskyddade området. Det medför dock inte sådana ändringar av rekvisit eller sakliga förändringar som nu har beskrivits.⁹⁷

För förtal av normalgraden innehåller straffskalan endast böter. Att så är fallet framstår som rimligt även i ett framtida påföljdssystem. Ett förtal kan i flera fall framstå som en gärning som är att bedöma som mindre allvarlig, särskilt i jämförelse med andra typer av brottslighet. Möjligheten att rubricera gärningen som grov och då bestämma ett strängare straff medför att det finns möjligheter att möta de allvarligare fallen med ett tillräckligt strängt straff. Straffskalan för förtal av normalgraden bör alltså lämnas oförändrad.

Straffskalan för sådana förtal som är att rubricera som grova innehåller även den böter, men därutöver fängelse i högst två år. Av kriminalstatistiken kan utläsas att påföljden för grovt förtal i ett flertal fall varje år faktiskt också bestäms till böter.⁹⁸

Maximistraffet för grovt förtal medför att det finns förutsättningar att beakta om uppgifter som har spridits har inneburit en betydande integritetskränkning.⁹⁹ Det finns därför inte anledning att höja maximistraffet för grovt förtal. Att minimistraffet för båda svårhetsgraderna av brottet – alltså även för grovt förtal – är böter kan emellertid diskuteras redan av ekvivalensskäl, även med beaktande av att ett bötesstraff kan vara högre eller lägre. Vi anser vidare att det förhållandet att minimistraffet för grovt förtal är böter inte är förenligt med hur allvarligt det finns anledning att se på ett grovt förtal och den integritetskränkning som en sådan gärning typiskt sett innebär. Gärningarna innefattar till sin karaktär en relativt betydande integritetskränkning som står i kontrast till att endast ett bötesstraff – om än ett högre sådant – kan bli följden. Minimistraffet bör enligt vår mening i stället vara fängelse. Därigenom motsvarar straffskalan det abstrakta straffvärdet i de gärningar som är att rubricera som grovt förtal.

⁹⁷ Jfr t.ex. prop. 2021/22:186 och prop. 2022/23:53, där ändringar gjordes i straffskalor för brott som också är tryck- och yttrandefrihetsbrott.

⁹⁸ Se Brå, Tabell 420, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2020–2023. Se även t.ex. "Bilderna som låg kvar" NJA 2020 s. 917, i vilket rättsfall påföljden för grovt förtal bestämdes till dagsböter.

⁹⁹ Jfr t.ex. "Facebookmålet" NJA 2018 s. 562, där påföljden bestämdes till fängelse i fyra månader.

Förolämpning

Straffansvar för förolämpning aktualiseras för den som riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet. Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till förtal och grovt förtal. Straffet för förolämpning är böter eller om brottet är grovt, böter eller fängelse i högst sex månader. Endast en ändring har gjorts i straffbestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § sedan brottsbalken trädde i kraft. Ändringen gjordes 2018 och paragrafen fick då sin nuvarande utformning. Lagändringarna betecknades som förtydliganden och syftade till en modernisering.¹⁰⁰

I likhet med förtal är brottet förolämpning i princip ett s.k. målsägandebrott (se 5 kap. 5 §). Förolämpning kan dessutom – även det i likhet med förtal – vara ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott (7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen respektive 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Brottet förolämpning omfattar sådana handlingar som är ägnade att såra en annan persons självkänsla, dvs. dennes subjektiva ära. Så är fallet med skällsord samt nedsättande hotelser eller beskyllningar (s.k. verbalinjurier), föraktfulla åtbörder eller gester, framställningar i bild och liknande (s.k. formalinjurier) eller en föraktfull behandling av en annan persons kropp, t.ex. att spotta på någon (s.k. realinjurier). Ansvar för förolämpning förutsätter att gärningspersonen kränker en annan person genom en beskyllning, ett nedsättande uttalande – t.ex. genom skällsord eller öknamn – eller genom ett förödmjukande beteende mot den andra personen, t.ex. föraktfulla tecken, gester eller imitationer. Det utmärkande för förolämpningsbrottet är att uttalandet eller beteendet riktar sig till den berörda personen själv. För att uppfylla kravet på att ha förolämpat någon annan krävs att den berörda personen lägger märke till budskapet.¹⁰¹

Det bör framhållas att regeringen nyligen har gått fram med ett förslag om att införa ett nytt brott med beteckningen förolämpning mot tjänsteman i 17 kap. 3 § brottsbalken. För brottet ska den dömas som angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, genom att rikta beskyllning, nedsättande ut-

¹⁰⁰ Se prop. 2016/17:222 s. 71 ff. och 101 f.

¹⁰¹ Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 5 kap. 3 §, under rubriken Beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende.

talande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen, om gärningen är ägnad att kränka tjänstemannens självkänsla eller värdighet. Straffskalan föreslås vara böter eller fängelse i högst sex månader. Ett syfte med kriminaliseringen är att det ska kunna beaktas att brottet är ett angrepp mot både enskilda och allmänna intressen.¹⁰² Införandet av detta mer specifikt utformade brott, som tar sikte på endast sådana förolämpningar som avser tjänstemän påverkar inte på ett avgörande sätt våra överväganden när det gäller straffskalan för förolämpning i 5 kap. brottsbalken.

Många gärningar som är att beteckna som förolämpning är inte alltför allvarliga i jämförelse med andra typer av brott. Att straff som sträcker sig från böter upp till fängelse i högst sex månader kan dömas ut framstår därför som rimligt. I sammanhanget kan det framhållas att gärningar som i och för sig faller under bestämmelsen om förolämpning i vissa fall i stället kan bestraffas strängare med stöd av andra bestämmelser, exempelvis som ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Liksom för förtal framstår det samtidigt inte som följdriktigt att böter är föreskrivet som minimistraff för båda de svårhetsgrader som förolämpning förekommer i. Till det kommer att det inte finns några kvalifikationsgrunder angivna i lagtexten som ger vägledning för att besvara frågan om när en förolämpning ska bedömas som grov. På det sättet skiljer sig förolämpning också från förtal. Med beaktande av dessa förhållanden anser vi inte att det finns ett behov av två olika straffskallor för förolämpning. Vi föreslår därför att förolämpning endast ska ha en straffskala, som föreskriver böter eller fängelse i högst sex månader.

¹⁰² Se prop. 2024/25:141.

8.4 Sexualbrotten (6 kap. brottsbalken)

8.4.1 Utgångspunkter för våra överväganden

Bedömning: Ändringar i straffskalorna för sexualbrotten bör övervägas.

Skälen för vår bedömning

En inledande beskrivning av sexualbrotten och deras straffskalor

Sexualbrotten finns samlade i 6 kap. brottsbalken. Det är lämpligt att vid översynen av straffskalorna för sexualbrotten behandla dem i ett sammanhang. Av relevans är också att göra jämförelser med andra brott och det allvar som återspeglas i dessa andra brotts straffskalor. Därigenom tillgodoses principerna om proportionalitet och ekvivalens på bästa sätt.

Nedan följer en tabell över sexualbrotten och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft. Om straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken infördes, anges det särskilt.

Tabell 8.4 Sexualbrotten (6 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när ändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan*
Våldtäkt (1 § första stycket)	Tre år	Sex år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Våldtäkt, mindre grovt brott (1 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Grov våldtäkt (1 § tredje stycket)	Fem år	Tio år	SFS 2018:618 (prop. 2017/18:177)
Oaktsam våldtäkt (1 a §)	Fängelse-minimum	Fyra år	SFS 2018:618 (prop. 2017/18:177)
Sexuellt övergrepp (2 § första stycket)	Sex månader	Två år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Sexuellt övergrepp, mindre grovt brott (2 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Ett år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Grovt sexuellt övergrepp (2 § tredje stycket)	Ett år	Sex år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan*
Oaktsamt sexuellt övergrepp (3 §)	Fängelse-minimum	Fyra år	SFS 2018:618 (prop. 2017/18:177)
Våldtäkt mot barn (4 § första och andra stycket)	Tre år	Sex år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Grov våldtäkt mot barn (4 § tredje stycket)	Fem år	Tio år	SFS 2018:618 (prop. 2017/18:177)
Sexuellt utnyttjande av barn (5 §)	Fängelse-minimum	Fyra år	SFS 2005:90 (prop. 2004/05:45)
Sexuellt övergrepp mot barn (6 § första stycket)	Sex månader	Två år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Sexuellt övergrepp mot barn, mindre grovt brott (6 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Ett år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Grovt sexuellt övergrepp mot barn (6 § tredje stycket)	Ett år och sex månader	Sex år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Samlag med avkomling (7 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	SFS 2005:90 (prop. 2004/05:45)
Samlag med syskon (7 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Ett år	SFS 2005:90 (prop. 2004/05:45)
Utnyttjande av barn för sexuell posering (8 § första och andra stycket)	Fängelse-minimum	Två år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Grovt utnyttjande av barn för sexuell posering (8 § tredje stycket)	Sex månader	Sex år	SFS 2005:90 (prop. 2004/05:45)
Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling (9 § första stycket)	Sex månader	Fyra år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, mindre grovt brott (9 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Ett år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Sexuellt ofredande mot barn (10 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Sexuellt ofredande (10 § andra stycket)	Böter	Två år	SFS 2005:90 (prop. 2004/05:45)
Grovt sexuellt ofredande mot barn (10 § tredje stycket)	Sex månader	Tre år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Grovt sexuellt ofredande (10 § tredje stycket)	Sex månader	Tre år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan*
Kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte (10 a §)	Böter	Två år	SFS 2017:1068 (prop. 2016/17:214)
Köp av sexuell tjänst (11 §)**	Fängelse-minimum	Ett år	SFS 2022:1043 (prop. 2021/22:231)
Koppleri (12 § första och andra stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	SFS 2005:90 (prop. 2004/05:45)
Grovt koppleri (12 § tredje stycket)	Två år	Tio år	SFS 2018:601 (prop. 2017/18:123)

* Som framgår under den nästkommande rubriken har 6 kap. brottsbalken ändrats vid ett stort antal tillfällen genom åren. För överskådlighetens skull redovisas i tabellen endast ändringar från och med den större reform som trädde i kraft 2005 (prop. 2004/05:45).

** I prop. 2024/25:124 föreslås ändringar i bestämmelsen, bl.a. den nya brottsbeteckningen köp av sexuell handling. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Tidigare lagstiftningsarbete avseende sexualbrotten

För samhället är det en grundläggande uppgift att skydda barn och vuxna mot alla former av sexuella kränkningar. Ett heltäckande och tydligt straffrättsligt skydd har beskrivits som en förutsättning för att ett samhälle ska kunna förebygga och bekämpa sexualbrott på ett effektivt sätt. Dessa förhållanden har varit bakgrunden till att det har bedrivits ett aktivt lagstiftningsarbete på området genom åren.¹⁰³ Det har sagts att det inte på något annat centralt straffrättsligt område har skett en lika radikal ändring av synen på brottsligheten.¹⁰⁴

Mot bakgrund av de många lagändringar – också avseende brottens straffskalor – som har genomförts finns det anledning att lämna en sammanfattande redogörelse över vad som har lett fram till den nuvarande utformningen av 6 kap.

Redan av de olika sexualbrottens beteckningar framgår att det är fråga om brott av delvis olika typ. När brottsbalken trädde i kraft 1965 angav rubriken till 6 kap. att kapitlet handlade om sedlighetsbrott. Beteckningen sexualbrott tillkom först 1984 i samband med omfattande ändringar som då gjordes i kapitlet.¹⁰⁵ Sedan brottsbalkens införande har kapitlet även i övrigt genomgått en stor rad förändringar, som har varit mer eller mindre omfattande.

¹⁰³ Jfr t.ex. prop. 2021/22:231 s. 18.

¹⁰⁴ Se Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015, s. 113. Sedan uttalandet gjordes har ytterligare reformer genomförts, se vidare redogörelsen nedan.

¹⁰⁵ Se prop. 1983/84:105.

Genomgripande förändringar av sexualbrotten gjordes 2005. Ett nytt 6 kap. infördes och ett flertal bestämmelser fick nya beteckningar. Helt nya paragrafer infördes också. Dessutom arbetades lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster in i 6 kap.¹⁰⁶ Även i tiden mellan reformerna 1984 och 2005 hade många ändringar gjorts i 6 kap.¹⁰⁷ Nämnas kan också att det 2013 gjordes större ändringar i lagstiftningen om sexualbrott. Dessa skedde efter en utvärdering av 2005 års reform.¹⁰⁸

Ytterligare en större reform av sexualbrotten trädde i kraft 2018.¹⁰⁹ Reformen har betecknats som tvivelsutan den största reformen av sexualbrotten som har genomförts sedan brottsbalken trädde i kraft.¹¹⁰ Syftet med reformen 2018 var att tydliggöra att varje människa har en ovillkorlig rätt till personlig och sexuell integritet samt sexuellt självbestämmande. Lagändringarna innebar bl.a. att

- gränsen för en straffbar gärning ska gå vid om deltagandet i en sexuell aktivitet är frivilligt eller inte och det ska inte längre krävas att gärningspersonen har använt sig av våld eller hot, eller utnyttjat offrets särskilt utsatta situation för att kunna dömas för t.ex. våldtäkt,
- ett särskilt oaktsamhetsansvar för vissa allvarliga sexualbrott infördes,
- minimistraftet för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn höjdes från fängelse i fyra år till fängelse i fem år,
- det vid bedömningen av om bl.a. ett våldtäktsbrott är grovt särskilt ska beaktas om gärningspersonen med hänsyn till offrets låga ålder har visat särskild hänsynslöshet eller råhet,
- det straffrättsliga skyddet vid sexualbrott mot barn stärktes vid oaktsamhet hos gärningspersonen i fråga om barnets ålder, och
- anmälan om målsägandebiträde ska göras omedelbart när en förundersökning avseende ett sexualbrott har inletts eller återupptagits, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett sådant biträde.

¹⁰⁶ Se prop. 2004/05:45.

¹⁰⁷ Se t.ex. prop. 1991/92:35, prop. 1992/93:141, prop. 1994/95:2 och prop. 1997/98:55.

¹⁰⁸ Se prop. 2012/13:111.

¹⁰⁹ Se prop. 2017/18:177.

¹¹⁰ Se Asp, Brottsbalken (1962:700) 6 kap., Avsnitt 1. Inledning, Lexino 2024-01-01 (JUNO).

På senare år har vidare straffskalorna skärpts för en rad sexualbrott, bl.a. kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte (s.k. grooming) och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling.¹¹¹ Därutöver har straffansvaret för grooming utvidgats, bl.a. så att det inträder på ett tidigare stadium.¹¹² Dessutom har preskription för bl.a. våldtäktsbrott som begåtts mot barn avskaffats.¹¹³

Även 2022 gjordes större ändringar i sexualbrottslagstiftningen.¹¹⁴ För att stärka skyddet mot allvarliga sexuella kränkningar som begås på distans, t.ex. över internet, utvidgades bestämmelserna om våldtäkt och sexuellt övergrepp samt motsvarande brott mot barn. Vidare gjordes bestämmelserna om våldtäkt och våldtäkt mot barn mer neutrala med avseende på kön och sexuell läggning. Dessutom utvidgades bestämmelsen om utnyttjande av barn för sexuell posering, så att även ageranden där barnet har varit helt passivt numera omfattas. Det infördes också nya straffbestämmelser om sexuellt ofredande mot barn, grovt sexuellt ofredande mot barn och grovt sexuellt ofredande. För att bättre återspegla brottslighetens allvar gjordes också flera straffskärpningar. Dessa bestod i att

- minimistrafvet för våldtäkt och våldtäkt mot barn höjdes från fängelse i två år till fängelse i tre år,
- minimistrafvet för sexuellt övergrepp och sexuellt övergrepp mot barn höjdes från fängelseminimum till fängelse i sex månader,
- minimistrafvet för grovt sexuellt övergrepp höjdes från fängelse i sex månader till fängelse i ett år och minimistrafvet för grovt sexuellt övergrepp mot barn höjdes från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader,
- minimistrafvet för utnyttjande av barn för sexuell posering höjdes från böter till fängelse,
- minimistrafvet för köp av sexuell tjänst höjdes från böter till fängelse,
- minimistrafvet för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling höjdes från fängelseminimum till fängelse i sex månader,

¹¹¹ Se prop. 2016/17:214 och prop. 2018/19:157.

¹¹² Se prop. 2016/17:214.

¹¹³ Se prop. 2019/20:69. Se även prop. 2024/25:59 för den senaste större reformen av den straffrättsliga preskriptionslagstiftningen.

¹¹⁴ Se prop. 2021/22:231.

- straffskalan för sexuellt ofredande mot barn bestämdes till fängelse i högst två år, och
- straffskalorna för grovt sexuellt ofredande mot barn och grovt sexuellt ofredande bestämdes till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

De senaste större ändringarna i sexualbrottslagstiftningen träder i kraft den 1 juli 2025.¹¹⁵ Dessa innebär bl.a. att den som genomför ett samlag eller en annan sexuell handling med ett barn under 18 år och otillbörligt utnyttjar att barnet på grund av t.ex. psykisk ohälsa, funktionsnedsättning eller gärningspersonens auktoritet har en nedsatt förmåga att värna sin sexuella integritet ska kunna dömas för våldtäkt mot barn och sexuellt övergrepp mot barn. Vidare ändras brottsbeteckningen köp av sexuell tjänst till köp av sexuell handling och det straffbara området för det brottet och för koppleri utvidgas till att även omfatta handlingar som utförs på distans, dvs. utan fysisk kontakt. Vidare ska bestämmelsen om utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling inte längre vara subsidiär i förhållande till de straffbestämmelser i 6 kap. brottsbalken som kommer före den bestämmelsen.

*Det finns anledning att överväga ändringar
i straffskalorna för sexualbrotten*

Våra direktiv anger sexualbrotten som en typ av brott som det finns anledning att se allvarigare på än i dag. Av redogörelsen hittills framgår dock att reformtakten har varit hög när det gäller sexualbrotten. Flera större och förhållandevis genomgripande reformer har genomförts, även under senare år. De senaste lagändringarna har endast varit i kraft under en kortare period. Dessa förhållanden medför att det skulle kunna argumenteras för att det inte finns anledning att nu göra ytterligare ändringar i sexualbrottens straffskalor, utan att dessa – såvitt kan bedömas – får anses redan ha en ändamålsenlig utformning med hänsyn till allvaret i gärningarna. De förhållanden som det finns anledning att lägga vikt vid har redan hunnit beaktas. Samtidigt har flera av de reformer som har gjorts haft särskilt fokus på vissa av sexualbrotten, i enlighet med vad som har redovisats. För vissa av

¹¹⁵ Se prop. 2024/25:124.

sexualbrotten har straffskalorna också ändrats i flera omgångar, medan andra har varit oförändrade under en längre tid, vissa ända sedan det nuvarande 6 kap. infördes 2005 (jfr tabellen ovan). Även med beaktande av de reformer som har gjorts på området finns det därför anledning att anlägga ett helhetsperspektiv och se över straffskalorna för sexualbrotten. En sådan översyn kan säkerställa att brottens straffskalor i sin helhet kan anses motsvara allvaret i den aktuella typen av brottslighet. Ändringar i straffskalorna för sexualbrotten bör alltså övervägas. En annan sak är att det för flera av sexualbrotten får anses att straffskalorna redan har en utformning som motsvarar allvaret i gärningarna, varför straffskalorna för dessa brott kan ha kvar sin nuvarande utformning. Vi redovisar dessa överväganden i detalj i nästa avsnitt.

8.4.2 Vårt förslag och vår bedömning

Förslag: Maximistraftet för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn ska höjas från fängelse i tio år till fängelse i tolv år.

Minimistraftet för kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte ska höjas från böter till fängelse.

Bedömning: Andra straffskalor för sexualbrotten bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

*De brott för vilka det finns anledning att föreslå
ändringar av straffskalorna*

I det föregående avsnittet har vi redogjort för de reformer som har genomförts när det gäller sexualbrotten. Som framgår där har straffskalorna för många sexualbrott setts över i närtid. Det kan särskilt framhållas att 2020 års sexualbrottsutredning bl.a. hade i uppdrag att se över straffskalorna för sexualbrotten i 6 kap. och lämna förslag på de förändringar som kunde behövas för att dessa i tillräcklig mån skulle spegla brottens allvar. I sitt betänkande *Ett förstärkt skydd mot*

sexuella kränkningar (SOU 2021:43) redovisade utredningen en utförlig sådan översyn.¹¹⁶

Straffskalorna för sexualbrotten är att beteckna som strängt utformade i jämförelse med andra typer av brottslighet. Det är också fullt rimligt, med beaktande av de synnerligen skyddsvärda intressen som sexualbrotten aktualiserar. Straffskalorna för flera av sexualbrotten kan dock – eftersom de redan har en ändamålsenlig utformning – lämnas oförändrade. De nuvarande straffskalorna ger för ett flertal av brotten ett utrymme för att döma ut straff som står väl i proportion till brottens allvar. I förhållande till dessa brotts allvar och i jämförelse med andra typer av brott har dessa brotts straffskalor redan en lämplig utformning.

Vår översyn av straffskalorna för sexualbrotten har lett oss till slutsatsen att det finns anledning att närmare överväga ändringar av straffskalorna för våldtäktsbrotten och kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte. För övriga sexualbrott är vår bedömning att straffskalorna bör kvarstå oförändrade. Det kan finnas anledning att betona att en högre repressionsnivå även med en oförändrad straffskala i många fall kommer att bli följden när våra förslag betraktas i sin helhet. Hänvisningar kan här göras till särskilt våra förslag om en användning av hela straffskalan (kapitel 9) och om flerfaldig brottslighet (kapitel 10). Att det är fråga om flerfaldig brottslighet är något som är vanligt förekommande vid sexualbrott.

Våldtäkt och våldtäkt mot barn

För våldtäkt (6 kap. 1 § första stycket brottsbalken) döms den som, med en person som inte deltar frivilligt, genomför ett vaginalt, analt eller oralt samlag eller en annan sexuell handling som med hänsyn till kränkningens allvar är jämförlig med samlag. Detsamma gäller den som förmår en person som inte deltar frivilligt att företa eller tåla en sådan handling. Straffskalan är fängelse i lägst tre och högst sex år. Straffbudet innehåller även vissa bestämmelser om när ett deltagande ska anses vara frivilligt. Om brottet är mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (6 kap. 1 § andra stycket).

¹¹⁶ Se a. betänkande, särskilt s. 253 ff. Att förslagen ledde till flera straffskärpningar 2022 har redovisats i det föregående avsnittet, se prop. 2021/22:231.

Straffskalan för grov våldtäkt är fängelse i lägst fem och högst tio år (6 kap. 1 § tredje stycket).

Den som begår en gärning som avses i 1 § och är grovt oaktSAM beträffande omständigheten att den andra personen inte deltar frivilligt, döms för oaktSAM våldtäkt till fängelse i högst fyra år. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar.

För våldtäkt mot barn döms enligt 6 kap. 4 § den som, med ett barn under 15 år, genomför ett vaginalt, analt eller oralt samlag eller en annan sexuell handling som med hänsyn till kränkningens allvar är jämförlig med samlag. Detsamma gäller den som på ett otillbörligt sätt förmår barnet att företa eller tåla en sådan handling. Bestämmelsen gäller även den som begår sådana gärningar mot ett barn som har fyllt 15 men inte 18 år och som är avkomling till gärningspersonen eller står under fostran av eller har ett liknande förhållande till gärningspersonen, eller för vars vård eller tillsyn gärningspersonen ska svara på grund av en myndighets beslut. Straffskalan är fängelse i lägst tre och högst sex år. Om brottet är grovt, döms för grov våldtäkt mot barn. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningspersonen har använt våld eller hot om brottslig gärning eller om fler än en har förgripit sig på barnet eller på annat sätt deltagit i övergreppet eller om gärningspersonen med hänsyn till tillvägagångssättet eller barnets låga ålder eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet. Straffskalan för grov våldtäkt mot barn är fängelse i lägst fem och högst tio år.

Skyddsintresset för våldtäktsbrotten är mycket starkt. En våldtäkt innebär en allvarlig kränkning av en annan persons sexuella integritet, vilket motiverar stränga straffskalor för våldtäktsbrotten. Våldtäktsbrottens karaktär och det allvar med vilket det finns anledning att betrakta dem har varit bakgrunden till de avsevärda straffskärpningar som redan har gjorts av straffskalorna. Straffskalorna för brotten ändrades senast 2022. Straffminimum för brott av normalgraden höjdes då från fängelse i två år till fängelse i tre år. Samtidigt höjdes minimistraffet för våldtäkt som är mindre grov från fängelseminimum till fängelse i sex månader. Dessförinnan ändrades straffskalorna 2018. Straffminimum för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn höjdes från fängelse i fyra år till fängelse i fem år. Straffmaximum för våldtäkt av normalgraden var ursprungligen fängelse i tio år. När den särskilda straffskalan för grov våldtäkt infördes 1984 bestämdes straff-

maximum för våldtäkt som inte är grov till nuvarande sex års fängelse, medan straffskalan för grov våldtäkt bestämdes till fängelse i lägst fyra och högst tio år.

Straffskalorna för våldtäktsbrotten har alltså skärpts vid ett flertal tillfällen. Därutöver finns det anledning att framhålla att tillämpningsområdet för brotten dessutom har utvidgats på ett påtagligt sätt. Ett flertal handlanden som tidigare inte var straffbara, eller var straffbelagda enligt lindrigare straffbestämmelser, har således kommit att hänföras till våldtäktsbrotten med samma straffskalor som för de gärningar som redan tidigare var att bedöma som våldtäkt. Den utvidgning av det straffbara området som har skett över tid har därför i praktiken inneburit att den skärpta synen på sexualbrott har fått ett betydande genomslag i sig, utöver skärpningarna av själva straffskalorna.¹¹⁷

Ett alternativ som kan tyckas ha goda skäl för sig vore att göra skillnad på olika typer av gärningar som är att bedöma som våldtäkt och införa skilda straffskalor för dessa. Närmast till hands skulle i sådana fall ligga att föreskriva ett strängare straff för de våldtäkter som innefattar våld, betvingande eller användande av något otillbörligt medel. I våra kontakter med domare inom ramen för utredningens arbete har det påpekats att de olika typerna av ageranden som är att bedöma som våldtäkt kan skilja sig åt avsevärt, exempelvis i fall där det inte har förekommit någon form av våld eller hot i jämförelse med när så har varit fallet. Som 2020 års sexualbrottsutredning påpekade skulle en uppdelning i flera straffskalor emellertid gå emot skälen bakom den reform av sexualbrotten som gjordes 2018. De ändringarna syftade nämligen till att ändra synsättet på vad som utgjorde en våldtäkt och låta frågan om frivillighet har förelegat eller inte, snarare än användandet av hot eller våld, vara avgörande. En ändring som utgår från att det åter ska fokuseras på om det har förekommit våld eller hot frångår det synsättet. Det skulle alltså motverka reformen av sexualbrotten 2018 att införa ett system med olika straffskalor för olika typer av gärningar.¹¹⁸ De beskrivna aspekterna får i stället tillgodoses genom en nyanserad straffmätning i det enskilda fallet

¹¹⁷ Jfr t.ex. prop. 2021/22:231 s. 48.

¹¹⁸ Se a. betänkande s. 285. Jfr Samtyckeslagens tillämpning och konsekvenser – En förnyad uppföljning av 2018 års förändringar i svensk våldtäktslagstiftning (Brå rapport 2025:3), där Brå anför att den utförda studien reser frågor kring om minimistraftet för våldtäkt är väl avvägt och önskemålet framförs om forskning kring i vad mån straffen för gärningar som ligger i den nedre delen av straffskalan för våldtäkt av normalgraden ligger i linje med det allmänna rättsmedvetandet.

(jfr våra förslag i kapitel 9 som syftar till en användning av hela straffskalan).

Vi anser med beaktande av de förhållanden som nu har beskrivits att det inte finns anledning att föreslå ändringar av minimistrammet för normalgraderna av våldtäktsbrotten eller straffskalorna för mindre grov respektive oaktasam våldtäkt. De nuvarande straffskalornas utformning motsvarar enligt vår bedömning i dessa delar gärningarnas allvar.

Maximistrammet för normalgraden av våldtäkt respektive våldtäkt mot barn kräver några ytterligare kommentarer. För dessa brott är straffskalan numera relativt snäv i förhållande till andra brott (straffskalan löper endast från och med tre år till och med sex år). De domare vi har haft kontakt med har påpekat att det bidrar till vissa svårigheter att bestämma straffet på ett nyanserat sätt. Problematiken får emellertid anses huvudsakligen hänga samman med att minimistrammet numera är så pass högt som fängelse i tre år. Straffskalans konstruktion medför svårigheter på det sättet att det kan förväntas ske en viss ansamling av gärningar kring straffskalans minimum eller i vart fall i den lägre delen av straffskalan. Om maximistrammet för våldtäkt av normalgraden skulle höjas till exempelvis sju eller åtta år, för att ge ett tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätning, skulle överlappningen i förhållande till de grova svårhetsgraderna öka betydligt, vilket inte framstår som eftersträvänsvärt. Det kan dessutom framhållas att det är förhållandevis vanligt att en gärningsperson har begått och ska dömas för flera våldtäkter i samma dom. I sådana situationer innebär våra förslag som redovisas i kapitel 10 om flerfaldig brottslighet att fängelse i maximalt så mycket som tolv år kommer att kunna dömas ut för normalgradsbrotten. Med hänsyn till dessa förhållanden anser vi inte att maximistrammet för brott av normalgraden bör ändras.¹¹⁹

Återstår gör då straffskalorna för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn. Straffskalorna för våldtäkt respektive våldtäkt mot barn bör även fortsättningsvis vara likalydande. Minimistrammet – fängelse i fem år – har gällt sedan 2018. Vi anser att det straffet alltså motsvarar allvaret i de lindrigaste gärningarna som är att hänföra till den grova svårhetsgraden av brotten. Återigen bör det påminnas om att alla situationer som innefattar försvårande moment som går utöver

¹¹⁹ De förslag till ändringar av maximistrammet för grov våldtäkt respektive grov våldtäkt mot barn som vi föreslår i det följande medför att lagens strängaste straff – livstids fängelse – kommer att kunna bli följden vid flerfaldig brottslighet av den typen.

vad som krävs för att gärningen ska rubriceras som ett grovt brott medför att straffvärdet ska bestämmas högre upp i den tillämpliga straffskalan (se våra förslag i kapitel 9). För maximistrafvet finns det dock anledning att göra en annan bedömning. De allvarligaste fallen av grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn ger uttryck för vad som får betecknas som en närmast ofattbar grymhet. Särskilt allvarliga fall av våldtäkt kan vara gärningar där flera gärningspersoner har deltagit eller någon form av vapen eller annat tillhugge har förekommit.¹²⁰ Att en kombination av sådana eller andra typer av avsevärt försvårande moment kan föreligga i ett visst fall talar för att det är motiverat att föreskriva ett mycket högt maximistrafv, redan när det endast ska dömas för ett brott av den aktuella typen (s.k. enkel brottslighet).

Våra förslag i avsnitt 7.7.1 innebär att ett längre tidsbestämt straff än tio år kan föreskrivas i straffskalor även när livstids fängelse inte är föreskrivet för brottet i fråga. I avsnitt 8.1.2 har vi föreslagit att maximistrafvet för synnerligen grov misshandel (3 kap. 6 § andra stycket) ska höjas till fängelse i tolv år. Enligt vår mening är även de grova graderna av våldtäkt och våldtäkt mot barn brott så pass allvarliga brott att det motiverar att ett längre tidsbestämt straff än tio år föreskrivs i straffskalan. Det finns anledning att i straffskalan ta ytterligare höjd för de allvarligaste fallen. Vi föreslår därför att maximistrafvet ska höjas från fängelse i tio år till fängelse i tolv år för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn. Maximistrafvet blir således detsamma som för synnerligen grov misshandel.¹²¹ Det kan också hänvisas till att våra förslag i kapitel 10 innebär att det maximistrafv vi föreslår medför att livstids fängelse kommer att kunna dömas ut när det är fråga om flerfaldig brottslighet.

Kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte

Den som, i syfte att mot ett barn under 15 år begå våldtäkt mot barn (6 kap. 4 §), sexuellt utnyttjande av barn (6 kap. 5 §), sexuellt övergrepp mot barn (6 kap. 6 §), utnyttjande av barn för sexuell posering (6 kap. 8 §) eller sexuellt ofredande mot barn (6 kap. 10 §), föreslår en träff eller stämmer träff med barnet, döms för kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte till böter eller fängelse i högst två år (6 kap.

¹²⁰ Jfr t.ex. prop. 2004/05:45 s. 139 samt NJA 2016 s. 819 (två män hade förgripit sig på målsäganden) och "Våldtäkten under knivhot" NJA 2022 s. 75.

¹²¹ Jfr prop. 2017/18:177 s. 63.

10 a § brottsbalken). Det finns ingen särskild straffskala för grovt brott.

Maximistrafvet för brottet höjdes 2018 från fängelse i ett år till fängelse i två år.¹²² Straffskalan övervägdes senast av 2020 års sexualbrottsutredning i betänkandet *Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar* (SOU 2021:43). Utredningen fann inte tillräckliga skäl för att föreslå ändringar av straffskalan, utan menade att det förelåg ekvivalens och proportionalitet mellan straffet för brottet och de övriga förslag som lämnades för övriga brott.¹²³

Inte heller vi anser att det finns anledning att höja maximistrafvet för brottet kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte. När det gäller minimistrafvet framstår det dock inte som förenligt med hur allvarligt det finns anledning att se på brottet att det ska kunna föranleda endast ett bötesstraff. I stället bör minimistrafvet vara fängelse. På det sättet markeras allvaret i den aktuella typen av gärningar på ett ändamålsenligt sätt.

8.5 Brotten mot familj (7 kap. brottsbalken)

8.5.1 Vår översyn av brotten mot familj

Förslag: Maximistrafvet för egenmäktighet med barn ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i två år.

Straffskalan för egenmäktighet med barn, grovt brott, ska skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst fyra år till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Bedömning: Andra ändringar i straffskalorna för brotten mot familj bör inte göras.

¹²² Se prop. 2016/17:214.

¹²³ Se a. betänkande s. 334.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

En inledande beskrivning av brotten

Brotten mot familj i 7 kap. brottsbalken avslutar den del av brottskatalogen i balken som avser brott mot person. Som framgår redan av namnet på kapitlet är det fråga om brott som har att göra med familjen, bl.a. med koppling till äktenskap och barn.

Nedan följer en tabell över straffskalorna för brotten mot familj samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalkens införande anges det särskilt.

Tabell 8.5 Brotten mot familj (7 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när ändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Tvegifte (1 § första stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Olovligt ingående av äktenskap (1 § andra stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1994:1119 (1993/94:LU28)
Otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn (2 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2006:274 (prop. 2005/06:68)
Förvanskande av familjeställning (3 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Egenmäktighet med barn (4 § första och andra stycket)	Böter	Ett år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Egenmäktighet med barn, grovt brott (4 § tredje stycket)	Sex månader	Fyra år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)

Brotten i 7 kap. 1–3 §§

I 7 kap. 1–3 §§ finns alltså brotten tvegifte, olovligt ingående av äktenskap, otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn och förvanskande av familjeställning. Som framgår av brotts-

tens beteckningar är det bl.a. fråga om gärningar som avser att någon som redan är gift ingår ett nytt äktenskap, att en person på ett otillbörligt sätt utverkar samtycke eller tillstånd till adoption eller att en person på olika sätt förvanskar en familjeställning.

Att lagföringar sker för brotten i 7 kap. 1–3 §§ är mindre vanligt förekommande. Av kriminalstatistiken för åren 2020–2023 kan exempelvis utläsas att ingen lagfördes för dessa brott under den tidsperioden.¹²⁴ Brotten bör visserligen även med beaktande av att de framstår som mindre vanligt förekommande ha straffskalor som motsvarar allvaret i den aktuella typen av brottslighet. Vi kan dock konstatera att straffskalorna för brotten är relativt vida och ger möjlighet att döma ut ett bötesstraff för de mindre allvarliga gärningarna samtidigt som maximistraffet – fängelse i två år – ger utrymme för en strängare bedömning i allvarigare fall. Straffskalorna får anses redan ha en lämplig utformning. Således finns det inte anledning att göra ändringar i straffskalorna för tvegitte, olovligt ingående av äktenskap, otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn och förvanskande av familjeställning.

Egenmäktighet med barn

Brottet egenmäktighet med barn (7 kap. 4 §) tar sikte på ett antal olika situationer. För brottet döms den som obehörigen skiljer ett barn under 15 år från någon som har vårdnaden om barnet, om gärningen inte utgör brott mot frihet. Detsamma gäller om den som gemensamt med någon annan har vårdnaden om ett barn under 15 år utan beaktansvärt skäl egenmäktigt skiljer barnet från den andra vårdnadshavaren eller om den som ska ha vårdnaden obehörigen bemäktigar sig barnet och därigenom själv tar sig rätt. Till ansvar döms också den som obehörigen skiljer ett barn under 15 år från någon som vårdar barnet med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, om gärningen inte utgör brott mot frihet eller främjande av flykt. Slutligen kan den dömas som för bort eller annars undanhåller ett barn under 15 år, om gärningen är ägnad att hindra att vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga påbörjas och gärningen inte utgör brott mot frihet.

¹²⁴ Se Brå, tabell 420, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2020–2023.

I sammanhanget bör lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter nämnas. Lagen innebär ett förtydligande av att de rättigheter som följer av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska beaktas vid samtliga åtgärder som rör barn. Barnkonventionens bestämmelser ska läsas i relation till varandra och rättigheterna ska ses om en helhet. Artiklarna i konventionen anger ett flertal rättigheter för barn och skyldigheter för konventionsstaterna. Några av dessa återges här. Rättigheterna är odelbara och ömsesidigt förstärkande. Vid alla beslut som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa och staterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder för att barnet ska tillförsäkras ett sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd (artikel 3). Staterna ska erkänna varje barns inneboende rätt till livet och till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling (artikel 6). De ska respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 9). Vidare ska konventionsstaterna vidta åtgärder för att bekämpa olovligt bortförande och kvarhållande av barn i utlandet (artikel 11). Alla lämpliga lagstiftningsåtgärder ska vidtas för att skydda barnet mot bl.a. alla former av fysiskt och psykiskt våld, skada eller övergrepp och misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, när barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller någon annan persons vård (artikel 19). Barnet har också rätt till utbildning (artikel 28) samt ska skyddas mot alla andra former av sexuellt utnyttjande, sexuella övergrepp och andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende (artikel 34 och 36).¹²⁵

Egenmäktighet med barn innebär alltså att barn skiljs från bl.a. vårdnadshavare. I det skadeståndsrättsliga avgörandet ”Egenmäktighet och skada” NJA 2022 s. 14 konstaterade Högsta domstolen att 7 kap. 4 § brottsbalken får anses innebära ett skydd för såväl barnet som vårdnadshavaren mot att utövandet av vårdnaden omöjliggörs

¹²⁵ Jfr prop. 2023/24:72, särskilt s. 41 f., där konsekvenserna för barn redovisas i samband med att straffansvaret för egenmäktighet med barn utvidgades 2024. Förslagen bedömdes sammantaget få positiva effekter för barn, eftersom samtliga förslag syftade till utökade möjligheter att säkerställa att barnets rättigheter tillgodosågs och på så sätt stärkte principen om barnets bästa. Regeringen ansåg därmed att förslagen ytterligare bidrog till att skydda barn från att fara illa.

genom annans egenmäktighet. Brottet kan således rikta sig mot såväl barnet som vårdnadshavaren.¹²⁶

De gärningar som omfattas av straffbestämmelsen om egenmäktighet med barn framstår som typiskt sett mer straffvärda än de andra brotten i 7 kap. Straffskalan för egenmäktighet med barn är också redan i dag strängare än för de övriga brotten i 7 kap. Egenmäktighet med barn förekommer dessutom i två svårhetsgrader. Straffskalan för brott av normalgraden är böter eller fängelse i högst ett år och straffskalan för det grova brottet är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I samband med att straffskalorna fick sin nuvarande utformning konstaterades det att den ökade förekomsten av internationella familjebildningar ökade risken för att barn förs bort till främmande länder, vilket bl.a. medför svårigheter att återföra barnet.¹²⁷ Som konstaterades då finns det anledning att se allvarligt på sådana fall. För brott av normalgraden höjdes straffmaximum från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. När det gäller det grova brottet höjdes minimistraffet från fängelseminimum till sex månaders fängelse och straffmaximum från två till fyra års fängelse.

Riskerna som beskrevs i det återgivna lagstiftningsärendet har inte blivit mindre sedan uttalandena gjordes. Straffskalan är enligt vår mening inte ändamålsenligt utformad för att motsvara allvaret i gärningarna. Den straffbelagda handlingen kan innebära att barnet rycks upp ur sin invanda miljö och förvägras kontakt med en vårdnadshavare under en längre tid.¹²⁸ Några anvisningar om när brottet bör anses som grovt finns inte i lagtexten. Av förarbetena framgår dock att de grova brotten främst avser fall där ett barn har förts utomlands för att hållas kvar där under lång tid, med följd att vårdnadshavaren inte kan ha någon normal kontakt med barnet.¹²⁹ Även i andra fall än då barnet obehörigen förs ut ur landet kan brottet vara att anse som grovt. Det har sagts att stor hänsyn bör tas till vilken inverkan bortförandet eller kvarhållandet har haft och har på barnet. Barnets rela-

¹²⁶ Se p. 18 i avgörandet. Ett tvåårigt barn hade tagits till ett av islamiska staten (IS) kontrollerat område i Syrien, där det pågick en väpnad konflikt, och avskurits från kontakten med sin far under omkring sex år. I tingsrätten och hovrätten bestämdes påföljden till fängelse i tre år. Målet var i Högsta domstolen begränsat till frågan om skadestånd för sveda och värk och för kränkning. Se även NJA 1995 s. 269, till vilket avgörande Högsta domstolen hänvisar.

¹²⁷ Se prop. 1992/93:141 s. 34 f.

¹²⁸ Jfr "Egenmäktighet och skada" p. 19.

¹²⁹ Se a. prop. s. 35.

tion till sin vårdnadshavare eller vårdare och till den som har begått egenmäktigheten har särskild betydelse för svårhetsbedömningen.¹³⁰

Avsevärt straffvärda gärningar illustreras exempelvis av den typen av situation som var aktuell i rättsfallet ”Egenmäktighet och skada”, som har återgetts ovan, där barnet hade förts till en krigszon och blivit helt avskuret från kontakten med sin far under en längre tid. Att ett barn förs bort och rycks ur ett sammanhang med familj, kamrater, skolgång, fritidsaktiviteter och andra förhållanden i sin invanda miljö framstår också som omständigheter som bör bedömas som försvårande. Ytterst får avvägningarna om hur straffvärd en viss specifik typ av gärning är överlämnas till rättstillämpningen. Det är dock tydligt att den allvarligast tänkbara typen av gärningar, innefattande en kombination av flera försvårande moment av den typ som nu har beskrivits, har ett högt straffvärde. Straffskalan behöver ha en lämplig utformning för att motsvara allvaret i den typ av gärningar som det kan förväntas komma att bli aktuellt att använda straffskalan för. Vi anser att straffvärdet kan överstiga de fyra år som för närvarande är föreskrivna som maximistraff. Därutöver är vår uppfattning att även de minst straffvärda gärningarna som är att rubricera som ett grovt brott förtjänar ett högre straff än fängelse i sex månader. Enligt vår mening finns det därför anledning att skärpa straffskalan för den grova graden av egenmäktighet med barn till fängelse i lägst ett och högst sex år. Det gäller även med beaktande av att allvarligare fall av bortförande kan vara att bedöma som något av brotten mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken, där ännu strängare straffskalor är föreskrivna.

När det gäller normalgradsbrottet speglar minimistraffet enligt oss straffvärdet av de allra lindrigaste gärningarna. För de fall som är allvarligare innebär våra förslag om en användning av hela straffskalan (kapitel 9) att ytterligare skärpningar kan göras i det enskilda fallet. Minimistraffet bör därför lämnas oförändrat. I och med höjningen av minimistraffet för det grova brottet finns det dock anledning att höja maximistraffet för normalgradsbrottet, från fängelse i ett år till fängelse i två år. Därigenom uppnås en viss överlappning mellan straffskalorna för de olika svårhetsgraderna, på samma sätt som gäller för i stort sett alla andra gradindelade brott i brottsbalken och i specialstraffrätten. Dessutom överensstämmer straffskalan för normalgrads-

¹³⁰ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 7 kap. 4 §, under rubriken Grovt brott.

brottet därmed med straffskalorna för övriga brott i 7 kap. brottsbalken.

8.6 Förmögenhetsbrotten (8–12 kap. brottsbalken)

8.6.1 Utgångspunkter för våra överväganden och förslag

Förmögenhetsbrottens nuvarande straffskalor

För förmögenhetsbrotten i 8–12 kap. brottsbalken gäller för närvarande totalt tolv olika straffskalor. Om man bortser från straffskalorna för inbrottsstöld (8 kap. 4 a §), rån (8 kap. 5 §), grovt rån (8 kap. 6 §), utpressning av normalgraden (9 kap. 4 § första stycket 1) och grov utpressning (9 kap. 4 § andra stycket) rör det sig i stället om sju olika straffskalor:

1. *Böter*, som gäller för brotten fyndförseelse (10 kap. 8 §) och åverkan (12 kap. 2 a §).
2. *Böter eller fängelse i högst sex månader*, som gäller för samtliga förmögenhetsbrott av den ringa svårhetsgraden samt för brotten självtäkt (8 kap. 9 §) och tagande av olovlig väg (12 kap. 4 §).
3. *Böter eller fängelse i högst ett år*, som gäller för brotten egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 § första stycket), olovlig energiavledning (8 kap. 10 § första stycket), olovligt förfogande (10 kap. 4 § första stycket) och olovligt brukande (10 kap. 7 § första stycket), dvs. vissa förmögenhetsbrott av normalgraden för vilka det inte finns en ringa svårhetsgrad men däremot en grov svårhetsgrad av brottet.
4. *Böter eller fängelse i högst två år* som gäller för ett större antal förmögenhetsbrott av normalgraden, för vilka det inte finns en ringa svårhetsgrad men däremot ofta – men inte alltid¹³¹ – en grov svårhetsgrad av brottet.

¹³¹ Undantagen är brotten företagskapning (9 kap. 3 d §), oredligt förfarande (9 kap. 8 §), ockerpantning (9 kap. 10 §), handel med inflytande (10 kap. 5 d §), vårdslös finansiering av mutbrott (10 kap. 5 e §) och behörighetsmissbruk (10 kap. 6 §). Alla dessa brott saknar en ringa och grov svårhetsgrad.

5. *Fängelse i högst två år* som gäller för ett större antal förmögenhetsbrott av normalgraden, för vilka det ofta – men inte alltid¹³² – finns både en ringa och en grov svårhetsgrad av brottet.
6. *Fängelse i lägst sex månader och högst fyra år* som gäller för ett större antal förmögenhetsbrott av den grova svårhetsgraden.
7. *Fängelse i lägst sex månader och högst sex år* som gäller för ett större antal förmögenhetsbrott av den grova svårhetsgraden.

För inbrottsstöld är straffskalan fängelse i lägst ett och högst sex år, för rån fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år och för grovt rån fängelse i lägst fem och högst tio år. För utpressning av normalgraden är straffskalan fängelse i högst tre år och för grov utpressning fängelse i lägst två och högst åtta år.

Ändringar i straffskallorna för förmögenhetsbrotten bör övervägas

Straffskallorna för flera centrala förmögenhetsbrott har inte ändrats sedan brottsbalken infördes 1965. Detta gäller bl.a. för samtliga svårhetsgrader av stöld, bedrägeri och förskingring. När det gäller vissa andra förmögenhetsbrott – t.ex. grovt häleri och samtliga svårhetsgrader av skadegörelse – har straffskallorna visserligen ändrats i skärpande riktning i tiden efter brottsbalkens tillkomst, men då främst för att anpassas till de straffnivåer som sedan tidigare har varit gällande för andra förmögenhetsbrott. Även när nya förmögenhetsbrott eller nya svårhetsgrader av sådana brott har införts i brottsbalken – t.ex. vid införandet av grovt fordringsbedrägeri och grovt subventionsmissbruk – har straffskallorna utformats med ledning av de straffnivåer som sedan tidigare har varit gällande för andra förmögenhetsbrott.

Vidare har det under senare tid skett flera lagändringar som ger uttryck för en skärpt syn på vissa specifika förmögenhetsbrott och viss i förhållande till förmögenhetsbrotten närliggande brottslighet. Dessa straffskärpningar har främst avsett brott som är vanliga i eller

¹³² Undantagen är brotten oredlighet mot borgenärer (11 kap. 1 §), försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning (11 kap. 2 §), vårdslöshet mot borgenärer (11 kap. 3 §) och otillbörligt gynnande av borgenär (11 kap. 4 §). För de två förstnämnda brotten finns en grov svårhetsgrad men inte någon ringa. För de två sistnämnda brotten finns varken en ringa eller en grov svårhetsgrad.

har en tydlig koppling till kriminella nätverk eller brott som typiskt sett innebär en allvarlig integritetskränkning för brottsoffret. Sådana brott har ansetts mer straffvärda. Den 1 juli 2017 höjdes exempelvis minimistrafvet för grovt rån från fängelse i fyra år till fängelse i fem år (prop. 2016/17:108). Den 1 mars 2021 infördes den nya straffbestämmelsen inbrottsstöld, som omfattar stöld som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende, med straffskalan lägst ett och högst sex års fängelse (prop. 2020/21:52). Den 1 juli 2022 gavs den grova svårhetsgraden av brotten hemfridsbrott och olaga intrång, brott som ofta utgör ett led i tillgreppsbrottslighet, brottsbeteckningen grovt hemfridsbrott respektive grovt olaga intrång och straffskalan ändrades samtidigt från fängelse i högst två år till fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Samtidigt skärptes även straffskalan för hemfridsbrott och olaga intrång av normalgraden. (Prop. 2021/22:194.) Vidare höjdes den 1 juli 2023 minimistrafvet för rån från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader, och genom samma lagändring höjdes maximistrafvet för utpressning från fängelse i två år till fängelse i tre år samtidigt som straffskalan för grov utpressning ändrades från fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år, till fängelse i lägst två och högst åtta år (prop. 2022/23:53). För grov utpressning har minimistrafvet dessförinnan höjts vid två tillfällen, först från fängelse i sex månader till fängelse i ett år genom en lagändring den 1 juli 2010 (prop. 2009/10:147) och därefter från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader genom en lagändring den 1 juli 2017 (prop. 2016/17:108). Som vi redogjort närmare för i kapitel 7 har det dessutom under senare tid skett flera straffskärpningar för en rad andra centrala brottsbalksbrott och brott inom specialstraffrätten.

Sammanfattningsvis har alltså straffskalorna för flera centrala förmögenhetsbrott antingen varit oförändrade sedan brottsbalken infördes eller så har de anpassats till de straffnivåer som redan har varit gällande för andra förmögenhetsbrott sedan brottsbalkens tillkomst för drygt 60 år sedan. Till det kommer att straffskalorna för flera centrala förmögenhetsbrott inte har setts över i tiden efter de senaste årens mer punktvisa straffskärpningar. Mot nu angiven bakgrund finns det enligt vår mening anledning att närmare överväga om straffskalorna för vissa förmögenhetsbrott bör ändras. Samtidigt är det viktigt att understryka att det förhållandet att en straffskala inte har ändrats på länge inte i sig utgör ett skäl för att justera densamma.

Avgörande för hur straffskalorna bör vara utformade är till syvende och sist hur allvarliga de olika brotten kan anses vara. För besvarandet av den frågan lägger vi vikt vid de faktorer som vi har beskrivit i kapitel 7, särskilt avsnitt 7.6.

Vad som kan motivera att straffskalorna för vissa förmögenhetsbrott ändras

För att fastställa vilket abstrakt straffvärde (vilken straffskala) som ska gälla för ett visst brott är det, som vi beskrivit närmare i avsnitt 7.6, av central betydelse att beakta det intresse som straffbestämelsen avser att skydda, hur skyddsvärt detta intresse är, och i vilken utsträckning som den brottsliga gärningen kränker detta skyddsintresse. När det gäller förmögenhetsbrotten avser dessa primärt att skydda äganderätten i olika avseenden och straffbuden utgör därmed ofta, men inte alltid, en kriminalisering av olika typer av angrepp mot någons egendom eller förmögenhet. Ett sådant angrepp får typiskt sett anses vara mindre allvarligt än ett angrepp på exempelvis någons liv och hälsa, frihet och frid eller sexuella integritet, varför det också framstår som foljdriktigt att det abstrakta straffvärdet för förmögenhetsbrotten ofta är lägre än det som gäller för flera centrala brott i bl.a. 3 kap. (brotten mot liv och hälsa), 4 kap. (brotten mot frihet och frid) och 6 kap. (sexualbrotten) brottsbalken. Samtidigt innebär många förmögenhetsbrott att brottsoffret – utöver den ekonomiska skadan – även utsätts för en allvarlig integritetskränkning. Fickstöld och stöld där gärningspersonen bryter sig in i brottsoffrets hem, förråd eller affärslokal är exempel på förmögenhetsbrott som kan vara ytterst integritetskränkande. Många förmögenhetsbrott är också integritetskränkande i den meningen att gärningspersonen utnyttjar brottsoffrets redan utsatta situation för att göra en ekonomisk vinst. Så kan exempelvis vara fallet vid ocker eller vid åldringsbedrägerier. Vidare har vissa förmögenhetsbrott under senare tid fått en allt tydligare koppling till den organiserade brottsligheten där bl.a. vinsterna från brottsligheten bidrar till kriminella nätverks ekonomiska förutsättningar och kan återinvesteras i annan brottslighet. Förmögenhetsbrott av den typen kan därför sägas skada, inte bara det enskilda brottsoffret, utan även samhället i stort. Förmögenhetsbrott kan också av andra skäl vara samhällsskadliga eller samhällsfarliga i en vidare bemärkelse. Ett exempel är olika typer av mutbrott

där det är korruptionens mer allmänt skadliga inverkan på samhället som är det viktigaste skälet till att ingripa straffrättsligt. Andra förmögenhetsbrott, t.ex. svindleri och borgenärsbrott, kan orsaka en avsevärd skada för ett stort antal privatpersoner och företag.

Enligt vår mening är det främst förhållanden av nu angivet slag som bör motivera en straffskärpning. Förmögenhetsbrott som typiskt sett innebär att brottsoffret utsätts för en allvarlig integritetskränkning eller som kan betraktas som särskilt samhällsskadliga eller samhällsfarliga bör många gånger ha ett högre abstrakt straffvärde än vad som är fallet i dag. Det synsättet ligger väl i linje med vad som har motiverat flera av den senare tidens straffskärpningar (jfr vad som anförts under föregående rubrik) och överensstämmer också med vad som följer av våra direktiv. Där framhålls nämligen att det finns skäl att se allvarigare på bl.a. brott som innebär en kränkning av brottsoffrets frihet och frid och att det vid översynen av straffskalorna bör beaktas att brottsligheten med koppling till kriminella nätverk blivit allt grövre och att den organiserade brottsligheten i dag utgör ett mycket allvarligt samhällsproblem.

Av betydelse är också att vår reform innebär en horisontell översyn av straffskalorna, med ändringar av flera straffskalor vid samma tidpunkt. Därigenom finns det goda förutsättningar att uppnå en enhetlig syn på var repressionsnivån ska ligga för de centrala förmögenhetsbrotten. Straffskalor som varit oförändrade under en längre tid kan justeras om det framstår som påkallat samtidigt som de straffskalor som i närtid har varit föremål för en eller flera straffskärpningar många gånger kan lämnas oförändrade. På så vis kan säkerställas att de grundläggande principerna om proportionalitet och ekvivalens upprätthålls i systemet som helhet.¹³³

Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag

Vi föreslår att straffen för vissa förmögenhetsbrott ska skärpas. Gemensamt för dessa straffskärpningar är – med undantag för vad vi föreslår ska gälla för ocker och vissa mutbrott – att minimistraftet för den grova svårhetsgraden av brottet höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år samtidigt som straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av brottet i övrigt lämnas oförändrade. Skälen för

¹³³ Jfr Lagrådets synpunkter i bl.a. prop. 2021/22:231 s. 124 f. och prop. 2022/23:53 s. 196.

våra förslag kommer att redovisas närmare i de avsnitt där de enskilda förmögenhetsbrotten behandlas. Vissa överväganden är dock gemensamma för flera av våra förslag. För att undvika onödiga upprepningar i de övervägandetexter som följer kommer vi därför att redan nu redogöra för vissa gemensamma utgångspunkter.

Genom att höja minimistraffet för vissa grova förmögenhetsbrott markeras allvaret i de integritetskränkande moment som i regel föreligger vid förmögenhetsbrott på den nivån (jfr kvalifikationsgrunderna för flera av de grova brotten), vilket också återspeglas i att det vid grova förmögenhetsbrott ofta rör sig om förhållandevis höga belopp för en enskild målsägande.¹³⁴ Genom flera av straffskärpningarna markeras även allvaret i att förmögenhetsbrott på den nivån typiskt sett har vissa mer samhällsskadliga effekter. (Jfr vad som anförts under föregående rubrik.)

Av betydelse är också att många av de centrala förmögenhetsbrotten är likartade och har delvis överlappande tillämpningsområden. Straffbestämmelserna tar ofta sikte på olika typer av ageranden som innebär att gärningspersonen på ett otillbörligt sätt berikar sig på någon annans bekostnad. Så är exempelvis fallet vid förmögenhetsbrott som stöld, bedrägeri och förskingring. Även vid andra förmögenhetsbrott är nyssnämnda moment ofta ett centralt inslag i det brottsliga förfarandet. Det framstår mot den bakgrunden som påkallat att straffskallorna för flera av de centrala förmögenhetsbrotten ändras på ett förhållandevis enhetligt vis. I annat fall riskerar omotiverade skillnader att uppstå vid straffvärdebedömningen av brottslighet som är likartad.

Vidare bör framhållas att en höjning av minimistraffet för den grova svårhetsgraden av ett visst brott innebär att överlappningen mellan straffskalan för det grova brottet och brott av normalgraden minskar. Det medför att den praktiskt tillämpliga straffskalan för brott av normalgraden utvidgas, vilket i sin tur skapar utrymme för en mer nyanserad straffmätning och kan förväntas bidra till att en större del av straffskalan för brott av normalgraden utnyttjas. Särskilt för förmögenhetsbrotten, där överlappningen mellan straffskalan för det grova brottet och brott av normalgraden ofta är betydande, framstår

¹³⁴ I praxis utgör en värdegräns om fem basbelopp (det förhöjda prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 § socialförsäkringsbalken) en hållpunkt för när vissa centrala förmögenhetsbrott, såsom stöld, bedrägeri, förskingring och häleri, kan bedömas som grova brott (se bl.a. "Pålshäleriet" NJA 2013 s. 654 särskilt p. 6–8; jfr även "Peningtvättshjälpen I–III" NJA 2018 s. 1010 och "Näringspenningtvätten i Dackom Bygg" NJA 2022 s. 42).

det som lämpligt att i första hand åstadkomma en straffskärpning genom att justera straffskalorna på nyss angivet vis. En sådan ordning ligger även väl i linje med de nya reglerna för straffmätning som vi föreslår – som syftar till att uppnå ett större utnyttjande av straffskalornas spännvidd – och kan förväntas bidra till att dessa regler får genomslag fullt ut (se kapitel 9).

När det gäller de grova förmögenhetsbrotten är det vår uppfattning att befintliga maximistraff som utgångspunkt redan ger utrymme för en adekvat och nyanserad straffmätning i de allvarligaste fallen av *enkel brottslighet*. I de allvarligare fallen av grov förmögenhetsbrottslighet är det dessutom i princip uteslutande fråga om *flerfaldig brottslighet* där det enskilda brottet utgör ett led i en omfattande och mer systematisk brottslighet. I de kontakter som vi har haft med Ekobrottsmyndigheten under utredningsarbetet har myndigheten i det sammanhanget särskilt pekat på att den straffskala som gäller vid *flerfaldig* grov ekonomisk brottslighet är alltför snäv. I rättspraxis finns också flera exempel på att det samlade straffvärdet slår i taket på den gemensamma straffskala som enligt nuvarande 26 kap. 2 § brottsbalken gäller för den typen av brott.¹³⁵ Det kan då handla om upprepade fall av grova bedrägerier, trolöshetsbrott, mutbrott, bidragsbrott penningtvättsbrott, skattebrott, och bokföringsbrott – ofta med avancerade brottsupplägg och internationella förgreningar – där brottsvinsterna uppgår till hundratals miljoner kronor och i vissa fall miljardbelopp. Bland annat för att skapa ett större utrymme för en adekvat och nyanserad straffmätning vid den typen av allvarlig ekonomisk brottslighet lämnar vi förslag som innebär att domstolarna med ett oförändrat straffmaximum för t.ex. grovt bedrägeri, grov trolöshet mot huvudman och grovt bokföringsbrott – i stället för högst åtta år enligt dagens regelverk – kommer att kunna mäta ut ett fängelsestraff på upp till tolv år vid flerfaldig brottslighet (se kapitel 10). Till det kommer att vi lämnar förslag som innebär att maximistraffet kan fördubblas för ett förmögenhetsbrott som har koppling till organiserad brottslighet (se kapitel 11). Dessa förslag minskar i sin tur ytterligare behovet av att höja maximistraffen i de enskilda straffbuden.

¹³⁵ Se t.ex. Svea hovrätts dom den 20 oktober 2022 i mål B 2632-20, Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 december 2023 i mål B 5077-22 och Svea hovrätts dom den 2 juli 2024 i mål B 16217-23.

För förmögenhetsbrott av normalgraden bör straffskalorna enligt vår uppfattning som utgångspunkt lämnas oförändrade. Inom dessa brottsbeteckningar ryms nämligen en rad mindre allvarliga gärningar som ofta är förhållandevis vanligt förekommande. Det kan exempelvis handla om en cykelstöld eller att någon tar varor från en butik till ett förhållandevis lågt värde. Ett annat exempel är ett annonsbedrägeri där någon luras att köpa en vara för ett par tusen kronor som senare inte levereras. När det gäller häleri kan det handla om ett enstaka inköp av ett stulet föremål och vid skadegörelse kan det handla om att gärningspersonen krossar en glasruta eller i anledning av ett bråk kastar någon annans egendom i marken. Det kan även handla om ett trolöshetsbrott som består i att en kassör vid ett enstaka tillfälle tar en mindre summa pengar från sin arbetsgivares dagskassa eller ett bokföringsbrott som består i att den som driver ett mindre företag slarvar med sin bokföring. En höjning av minimistraftet för den typen av förmögenhetsbrott skulle medföra att den allmänna repres-sionsnivån blir alltför hög och att de straff som döms ut inte står i rimlig proportion till brottslighetens allvar. För att bibehålla utrym-met för en nyanserad straffmätning bör även maximistraften för dessa brottstyper som utgångspunkt lämnas oförändrade.

När det slutligen gäller straffskalan för den ringa svårhetsgraden av förmögenhetsbrotten – böter eller fängelse i högst sex månader – innebär den straffskalan att straffet i normalfallet ska bestämmas till böter. Det gäller t.ex. för ringa stöld, ringa bedrägeri och ringa skade-görelse.¹³⁶ Samtidigt ger straffskalan utrymme för att mäta ut ett kortare fängelsestraff i de allvarligaste fallen av enkel brottslighet, exempelvis vid mer flagranta återfall, och vid flerfaldig brottslighet, exempelvis när det är fråga om en serie av butiksstölder, annons-bedrägerier eller skadegörelsebrott där värdet på det tillägnade eller det skadade vid varje enskilt brottstillfälle ligger under värdegränsen för ringa brott (för närvarande 1 250 kr). Vidare ger kriminalstatistiken stöd för att straffskalan används på ett sådant sätt att domstolarna i majoriteten av fallen bestämmer påföljden till böter, men i undan-tagsfall även utnyttjar den del av straffskalan som ligger på fängelse-

¹³⁶ Se Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2021:21 (Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid strafföreläggande) från december 2021 (senast uppdaterad den 15 juni 2023).

nivå.¹³⁷ Straffskalan som gäller för den ringa svårhetsgraden av förmögenhetsbrott ger alltså utrymme för en nyanserad straffmätning och förefaller väl återspegla brottslighetens allvar. Straffskalan för dessa brottstyper bör därför som utgångspunkt inte ändras.

8.6.2 Tillgreppsbrotten (8 kap. brottsbalken)

Förslag: Minimistraffet för grov stöld ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i 8 kap. brottsbalken bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

Tillgreppsbrotten finns i 8 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över dessa brott och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

Tabell 8.6 Tillgreppsbrotten (8 kap. brottsbalken)

Nuvarande straffskalor och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Stöld (1 §)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ringa stöld (2 §)*	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

¹³⁷ Se Brå, Tabell 420, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2020–2023. Jfr Månsson, I gränslandet mellan böter och fängelse – När bestäms påföljden för bötesbrott till strängare påföljd än böter?, artikel i Vänbok till Martin Borgeke, 2022, s. 131 ff. Ett exempel från Högsta domstolens praxis på när straffvärdet av flera bötesbrott ansetts ligga på fängelsenivå ger rättsfallet "Mottagarkontona" NJA 2020 s. 344 där den tilltalade dömdes till villkorlig dom och 50 dagsböter för nio fall av penningtvättsförselser. Det ska dock noteras att påföljdsbestämningen inte var någon prejudikatfråga i målet.

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Grov stöld (4 §)	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Inbrottsstöld (4 a §)	Ett år	Sex år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2021:35 (prop. 2020/21:52)
Rån (5 §)	Ett år och sex månader	Sex år	SFS 2023:257 (prop. 2022/23:53)
Grovt rån (6 §)	Fem år	Tio år	SFS 2017:332 (prop. 2016/17:108)
Tillgrepp av fortskaffningsmedel (7 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Tillgrepp av fortskaffningsmedel, ringa brott (7 § första stycket)	Böter	Sex månader	SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)
Grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel (7 § andra stycket)**	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Egenmäktigt förfarande (8 § första stycket)	Böter	Ett år	SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)
Grovt egenmäktigt förfarande (8 § andra stycket)**	Sex månader	Fyra år	SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)
Självtäkt (9 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Olovlig energiavledning (10 § första stycket)***	Böter	Ett år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)
Grov olovlig energiavledning (10 § andra stycket)***	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)

* Genom en lagändring 2017 (SFS 2017:442) ändrades brottsbeteckningen från snatteri till ringa stöld. Brottet "bodräkt" (stöld ut gemensam egendom) fanns tidigare i 8 kap. 3 §. Det brottet togs bort genom lag 1987:791 (prop. 1986/87:86).

** Genom en lagändring 2017 (SFS 2017:442) fick den grova graden av brottet en egen brottsbeteckning.

*** Genom en lagändring 2017 (SFS 2017:442) fördes straffbestämmelserna om olovlig kraftavledning (dåvarande 8 kap. 10 §) och olovlig avledning av värmeenergi (dåvarande 8 kap. 10 a §) samman till en gemensam bestämmelse. Brottsbeteckningen ändrades till olovlig energiavledning respektive grov olovlig energiavledning. Straffskalorna utformades på samma sätt som tidigare hade gällt för de olika svårhetsgraderna av olovlig kraftavledning (sedan 1993) och olovlig avledning av värmeenergi (sedan 2008).

Stöld

I bestämmelserna som avser stöld (8 kap. 1, 2 och 4 §§) straffbeläggs att en sak som tillhör någon annan tas olovligen. Stöld förutsätter att gärningspersonen har för avsikt att göra egendomen till sin egen (s.k. tillägnelseuppsåt) och att tillgreppet innebär skada.

Bestämmelserna om stöld och ringa stöld (tidigare snatteri) har varit oförändrade i sak sedan brottsbalken infördes. Vad gäller bestämmelsen om grov stöld har vissa ändringar gjorts som tar sikte på den exemplifierande uppräkningslistan av sådana omständigheter som motiverar att ett stöldbrott bedöms som grovt.¹³⁸ Numera ska vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om det avsett sak som någon bar på sig eller hade i sin omedelbara närhet, om gärningspersonen varit försedd med vapen, sprängämne eller annat dylikt hjälpmedel, om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

De allvarligaste formerna av stöld innebär många gånger att ägaren till det stulna utsätts för en allvarlig integritetskränkning. Det kan exempelvis handla om en stöld genom inbrott i en enskild näringsidkares affärslokal, tillgrepp av verktyg och andra bruksföremål från ett förråd eller garage, stöld av tillhörigheter som ägaren bär på sig eller har i sin omedelbara närhet, eller stöldbrott som riktar sig mot äldre. Många allvarligare fall av stöld innebär dessutom att ägaren blir bestulen på tillhörigheter av betydande värde. Det förhållandet kan i sig göra stöldbrottet särskilt kännbart och integritetskränkande, inte minst om brottet drabbar en målsägande med knappa ekonomiska resurser.

När det gäller systematiska och mer organiserade stölder av exempelvis bildelar, båtmotorer, bruksmaskiner och byggverktyg drabbar dessa inte sällan ett större antal målsäganden med betydande kostnader och olägenheter som följd. Mer indirekta skador kan också uppstå bl.a. i form av höjda försäkringspremier och ökade kostnader för säkerhet och stöldskydd. Brottsligheten bidrar också till omsättning av stöldgods och snedvrider konkurrensen till fördel för ose-

¹³⁸ Jfr prop. 1975/76:42, prop. 1987/88:14, prop. 2016/17:131 och prop. 2020/21:52.

riösa aktörer.¹³⁹ Den organiserade tillgreppsbrottsligheten, ofta med internationella förgreningar, kan därför sägas ha vissa samhällsskadliga inslag och bör mötas av en mer kraftfull rektion från samhällets sida än vad som är fallet i dag.

Mot nu angiven bakgrund menar vi att det abstrakta straffvärdet för de allvarigare stöldbrotten inte fullt ut återspeglar brottslighetens allvar. Minimistraffet för grov stöld, som inte ändrats sedan brottsbalken infördes, bör därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis anpassas också straffnivån för stöldbrottet till andra närliggande brottstyper, såsom exempelvis grovt olaga intrång och rån, vars straffskalor har skärpts i närtid.¹⁴⁰ I förhållande till rån kan straffskärpningen förväntas minska tröskeleffekterna vid straffmätningen för sådana gärningar som bedömts vara av mindre allvarlig art enligt 8 kap. 5 § fjärde stycket brottsbalken och därför rubriceras som grov stöld i stället för rån.¹⁴¹ Den ordningen framstår som önskvärd.

Den föreslagna straffskärpningen innebär även att straffnivån för stöldbrottet anpassas till de straffskärpningar som vi föreslår för andra närliggande förmögenhetsbrott såsom bedrägeri, häleri och förskingring.¹⁴²

Av skäl som vi redovisat närmare i avsnitt 8.6.1 under rubriken ”Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag” finns det inte anledning att höja maximistraffet för grov stöld eller ändra de straffskalor som gäller för stöld av normalgraden och ringa stöld.

¹³⁹ Se SOU 2023:99 s. 368 ff. med hänvisningar för en utförlig beskrivning av organiserad tillgreppsbrottslighet i Sverige. Se särskilt Polismyndighetens rapport Internationella brottsnätverk aktiva med organiserad tillgreppsbrottslighet – En erfarenhetsberättelse 2019 – april 2022, dnr A593.649/2022.

¹⁴⁰ Den 1 juli 2022 gavs den grova svårhetsgraden av olaga intrång, som ofta utgör ett led i allvarigare stöldbrott, brottsbeteckningen grovt olaga intrång och straffskalan ändrades samtidigt från fängelse i högst två år till fängelse i lägst sex månader och högst tre år (prop. 2021/22:194). Den 1 juli 2023 höjdes minimistraffet för rån från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader (prop. 2022/23:53).

¹⁴¹ Jfr exempelvis Högsta domstolens avgörande ”Jackan” i mål B 5428-24.

¹⁴² Jfr bl.a. rättsfallen ”Pålshäleriet” NJA 2013 s. 654 (särskilt p. 6–8) och ”Penningtvätts-hjälpen I–III” NJA 2018 s. 1010 I (särskilt p. 25–29) där det framgår att samma i rättspraxis utbildade hållpunkter kopplade till förmögenhetsvärdet kan användas vid rubricering och straffvärdebedömningar beträffande häleri, stöld, bedrägeri, förskingring och sådan penningtvätt som hänger samman med förmögenhetsbrott. Det talar för att dessa typer av brott generellt sett kan anses lika straffvärda och att de även fortsättningsvis bör jämföras i fråga om abstrakt straffvärde.

Inbrottsstöld

Med inbrottsstöld (8 kap. 4 a §) avses en stöld som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Är inbrottet med hänsyn till integritetskränkningen eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, döms dock inte för inbrottsstöld utan för annat brott som gärningen innefattar.

Straffbestämmelsen infördes i brottsbalken genom en lag som trädde i kraft den 1 mars 2021. Syftet med införandet av den nya straffbestämmelsen var att integritetskränkningen vid stölder som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende skulle beaktas i större utsträckning än man tidigare gjort, när inbrott beaktades som en kvalifikationsgrund för grov stöld. Vid införandet pekade regeringen på att det visserligen hade vidtagits lagstiftningsåtgärder för att integritetsintresset ska få ett större genomslag när det gäller stölder som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Enligt regeringens mening återspeglade dock dåvarande straff-mätningspraxis för bostadsinbrotten inte tillräckligt brottslighetens allvar. Regeringen menade att sådana stölder borde – på grund av den påtagliga integritetskränkning som de innefattar – ha ett straffvärde som klart överstiger minimistraflet för grov stöld. Detta ansågs vara fallet oavsett om det rör sig om brott som begås inom ramen för internationella brottsnätverk eller av någon annan. Införandet av ett särskilt brott, med ett högre minimistrafte än vad som gäller för grov stöld, bedömdes av regeringen vara det mest ändamålsenliga sättet att straffrättsligt ge integritetskränkningen vid tillgrepp som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende ett större genomslag.¹⁴³

När vi nu föreslår en höjning av minimistraflet för grov stöld talar nyss redovisade förarbetsuttalanden visserligen i någon mån för att höja minimistraflet även för inbrottsstöld. På så vis skulle den nuvarande skillnaden i fråga om abstrakt straffvärde mellan grov stöld och inbrottsstöld bibehållas. Samtidigt framstår de minst allvarliga fallen av inbrottsstöld – kortvariga bostadsintrång där det som tillgrips har ett begränsat ekonomiskt värde – inte som allvarligare än att straffvärdet för dessa gärningar bör motsvara det minimistrafte om ett års fängelse som redan är föreskrivet för inbrottsstöld. En annan sak är att inbrottsstölder många gånger är förenade med ytterligare integritetskränkande inslag eller andra försvårande moment som inne-

¹⁴³ Se prop. 2020/21:52 s. 63 ff.

bär att det i det enskilda fallet kan finnas skäl att mäta ut ett fängelsestraff som väsentligt överstiger brottets straffminimum. Med de nya reglerna för straffmätning som vi föreslår kommer sådana moment också att få ett tydligare genomslag vid straffvärdebedömningen i det enskilda fallet (se kapitel 9). Till det nu anförda kommer att ett höjt minimistraff skulle orsaka betydande tröskeleffekter i förhållande till det straffvärde som gäller för de andra brott som en inbrottsstöld kan innefatta. Det framstår också som rimligt att inbrottsstöld har ett lägre minimistraff än rån eftersom en rångärning – till skillnad från de gärningar som träffas av straffbestämmelsen om inbrottsstöld – alltid innefattar ett visst moment av våld eller hot om våld riktat mot den som blir bestulen på sin egendom.

Vad gäller det maximistraff som är föreskrivet för inbrottsstöld – fängelse i sex år – ger det enligt vår bedömning utrymme för en nyanserad och adekvat straffmätning i de allvarligaste fallen av enkel brottslighet.

Sammantaget gör vi alltså bedömningen att straffskalan för inbrottsstöld inte bör ändras.

Rån

Genom bestämmelserna om rån kriminaliseras fyra olika fall där gärningspersonen använder sig av s.k. råntvång, dvs. våld på person eller hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara. Med våld jämställs att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Det första fallet, stöldfallet, innebär att gärningspersonen stjälar med hjälp av råntvång. Utpressningsfallet innebär att gärningspersonen med hjälp av råntvång tvingar annan till handling eller underlåtenhet som innebär en förmögenhetsöverföring. Fallet avseende betalningsverktyg innebär att gärningspersonen med råntvång olovligen tar eller tvingar till sig ett betalningsverktyg med avsikt att använda det för att bereda sig själv eller någon annan vinning. Motvärnsfallet innebär att gärningspersonen som har begått en stöld och anträffats på bar gärning och med råntvång sätter sig till motvärn. Om en gärning som i något av de nu nämnda fallen med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt är av mindre allvarlig art, döms dock inte för rån utan för annat brott som gärningen innefattar.

Vid brottsbalkens tillkomst placerades bestämmelserna om rån och grovt rån – som tidigare fanns i en paragraf i strafflagen – i två separata paragrafer, 8 kap. 5 § respektive 8 kap. 6 §. Samtidigt ändrades bestämmelsen i sak i vissa avseenden och straffskalorna för såväl rån som grovt rån mildrades i förhållande till vad som gällt tidigare.¹⁴⁴ Genom en lagändring 1975 tillades i paragrafen om rån (5 §) att förfarande av mindre allvarlig art skulle undantas från ansvar för rån samtidigt som lagtexten förändrades genom att hot som innebär trängande fara uttryckligen jämfördes med hot som för den hotade framstår som trängande fara.¹⁴⁵ Genom ytterligare en lagändring 2023 formulerades bestämmelsen om och straffansvaret utvidgades till att även gälla den som olovligen tar eller tvingar till sig ett betalningsverktyg. Samtidigt höjdes minimistraffet för rån från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader.¹⁴⁶

Vad gäller bestämmelsen om grovt rån (6 §) ändrades den språkligt 2016 och i sak på så vis att ytterligare en kvalifikationsgrund för att bedöma brottet som grovt lades till.¹⁴⁷ Vid bedömningen av om brottet är grovt ska numera särskilt beaktas om våldet har varit livsfarligt, om gärningspersonen har tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars har visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning, eller om gärningen har varit av särskilt farlig art. Genom ytterligare en lagändring 2017 höjdes minimistraffet för grovt rån från fängelse i fyra år till fängelse i fem år.¹⁴⁸

Vid 2017 års straffskärpning för grovt rån framhöll regeringen bl.a. att rån ofta föregås av noggrann planering och inte sällan involverar flera personer i brottsplanen med en sinsemellan bestämd rollfördelning. Vidare framhöll regeringen att våldet eller hotet om våld kan vara av mycket allvarligt slag, att vid planerade rån används regelmässigt vapen i form av skjutvapen, stickvapen eller andra tillhyggen samt att det förekommer att både rånoffer och förbipasserande utsätts för direkt livsfara i samband med skottlossning eller explosioner. Vid en jämförelse med de flesta andra förmögenhetsbrott menade regeringen att det dessutom var uppenbart att rån för med sig en förhållandevis mycket större integritetskränkning i det att offret

¹⁴⁴ Se prop. 1962:10 s. B 194 ff.

¹⁴⁵ Se prop. 1975/76:42.

¹⁴⁶ Se prop. 2015/16:113.

¹⁴⁷ Se prop. 2016/17:108.

¹⁴⁸ Se prop. 2022/23:53.

kommer i direkt konfrontation med gärningspersonen och tvingas till underkastelse. I sammanhanget framhölls även att rån kan avse mycket betydande belopp, att utbytet kan användas för att finansiera annan allvarlig brottslighet och att rån mot penninginrättningar och värdetransporter kan skada viktiga samhällsfunktioner. Mot den bakgrunden ansågs det finnas skäl att skärpa straffet för grovt rån, särskilt som grova rån ofta är väl planerade och inte sällan rymmer ett stort mått av hänsynslöshet. För rån av normalgraden ansågs det dock inte finnas tillräckliga skäl för att höja det dåvarande minimistraffet på ett år.¹⁴⁹

Vid 2023 års straffskärpning för rån av normalgraden framhöll regeringen att minimistraffet för rån hade varit oförändrat sedan 1965 då brottsbalken infördes och att straffen för närliggande brottslighet, som bl.a. grovt olaga tvång och grov utpressning, har höjts under denna tid. Vidare menade regeringen att brottsutvecklingen som skett måste beaktas. I det sammanhanget framhölls bl.a. att beredningsunderlaget gav stöd för att personrån är ett s.k. strategiskt brott för unga lagöverträdare med kopplingar till gäng och att unga personer som begår rån tillsammans inte sällan fortsätter att begå annan brottslighet i kriminella nätverk. Personrånen bedömdes också i vissa avseenden ha blivit mer elakartade än tidigare, bl.a. genom att personrån mot unga ofta sker med flera gärningspersoner och då utomhus på offentliga platser. Vidare framhölls att rånen vanligtvis genomförs med hot om våld eller repressalier och kan vara förknippade med inslag av förnedring.¹⁵⁰

Som framgår av ovan har alltså straffskalorna för rån och grovt rån skärpts i närtid. Det är fråga om betydande straffskärpningar som ger tydligt uttryck för att rån typiskt sett innebär ett mycket allvarligt och integritetskränkande angrepp mot brottsoffret. Vid straffskalornas nuvarande utformning har lagstiftaren dessutom beaktat den senare tidens brottsutveckling och att personrånen kan ha en koppling till kriminella nätverk. Nuvarande straffskalor förefaller därför väl återspegla brottslighetens allvar. Härtill kommer att straffskalorna för rån och grovt rån har en sådan spännvidd att det finns ett betydande utrymme för en nyanserad straffmätning även i de allvarligaste fallen. När det gäller vissa allvarligare fall av rån kan det dessutom

¹⁴⁹ Se prop. 2016/17:108 s. 36 ff.

¹⁵⁰ Se prop. 2022/23:53 s. 52 ff.; jfr ”Jackan” Högsta domstolens dom den 13 mars 2025 i mål B 5428-24 p. 8–10.

bli aktuellt att döma även för andra brottsbalksbrott såsom grov eller synnerligen grov misshandel. För den typen av misshandelsbrott föreslår vi också straffskärpningar. Har rånbrottet samband med kriminella nätverk kommer det finnas förutsättningar att höja straffet med upp till det dubbla enligt den särskilda straffskärpningsregel som vi föreslår (se kapitel 11). Dessa förslag minskar i sin tur ytterligare behovet av att skärpa de straffskalor som nu gäller för rån respektive grovt rån.

Vad gäller minimistraffet för rån av normalgraden är det av betydelse att straffbestämmelsen tar sikte på handlande som kan vara av skiftande karaktär och i vissa fall av mindre allvarligt slag. Det kan exempelvis handla om att gärningspersonen i samband med en butiksstöld sätter sig till visst begränsat motvärn när personal ingriper mot denne eller att gärningspersonen genom ett enstaka hotfullt uttalande tilltvingar sig egendom som har ett förhållandevis lågt värde. I den typen av situationer förfaller ett högre minimistraff än det nuvarande inte stå i proportion till brottslighetens allvar. En höjning av minimistraffet för rån skulle dessutom innebära betydande tröskeleffekter i förhållande till det straffvärde som gäller för andra brott som en rångärning kan innefatta.

Vid en sammanvägning av det nu anförda anser vi att de nuvarande straffskalorna för rån och grovt rån inte bör ändras.

Övriga brott

Vad gäller de övriga tillgreppsbrott som finns i 8 kap. brottsbalken har vi, med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn av straffskalorna, inte identifierat något behov av att justera nu gällande straffskalor. Vissa anmärkningar avseende straffskalorna för dessa brott finns i tabellen ovan.

8.6.3 Bedrägeri och annan oredlighet (9 kap. brottsbalken)

Förslag: Minimistrafvet för grovt bedrägeri, grovt fordringsbedrägeri, grovt subventionsmissbruk, grov olovlig befattning med betalningsverktyg, grovt häleri och grovt svindleri ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Straffskalan för grovt ocker ska skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst fyra år till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i 9 kap. brottsbalken bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

Bestämmelser om bedrägeri och annan oredlighet finns i 9 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över dessa brott och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

Tabell 8.7 Bedrägeri och annan oredlighet (9 kap. brottsbalken)

Nuvarande straffskalor och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Bedrägeri (1 §)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ringa bedrägeri (2 §)*	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grovt bedrägeri (3 §)	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grovt fordringsbedrägeri (3 a §)	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Subventionsmissbruk (3 b § första stycket)**	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1999:197 (prop. 1998/99:32)
Grovt subventionsmissbruk (3 b § andra stycket)**	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan den grova graden av brottet infördes genom SFS 2019:310 (prop. 2018/19:78)
Olovlig befattning med betalningsverktyg (3 c § första stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2021:322 (prop. 2020/21:73)
Grov olovlig befattning med betalningsverktyg (3 c § tredje stycket)	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2021:322 (prop. 2020/21:73)
Företagskapning (3 d §)	Böter	Två år	Brottet infördes genom SFS 2024:1110 (prop. 2024/25:8)
Utpressning (4 § första stycket)	Fängelse-minimum	Tre år	SFS 2023:257 (prop. 2022/23:53)
Ringa utpressning (4 § första stycket)***	Böter	Sex månader	SFS 2017:443 (prop. 2016/17:131)
Grov utpressning (4 § andra stycket)***	Två år	Åtta år	SFS 2023:257 (prop. 2022/23:53)
Ocker (5 § första och andra stycket)****	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grovt ocker (5 § tredje stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Häleri (6 § första och andra stycket)*****	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grovt häleri (6 § tredje stycket)*****	Sex månader	Sex år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93: 141)
Häleriförseelse (7 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Oredligt förfarande (8 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Svindleri (9 § första och andra stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Svindleri, ringa brott (9 § första stycket)	Böter	Sex månader	SFS 1993:207 (prop. 1992/93: 141)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Grovt svindleri (9 § tredje stycket)****	Sex månader	Sex år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93: 141)
Ockerpantning (10 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

* Genom en lagändring 2017 (SFS 2017:442) ändrades brottsbeteckningen från bedrägligt beteende till ringa bedrägeri.

** Genom en lagändring 2017 (SFS 2017:442) flyttades bestämmelsen från 9 kap. 3 a § brottsbalken till 9 kap. 3 b § brottsbalken.

*** Genom en lagändring 2016 (SFS 2016:508) fick den ringa och den grova graden av brottet en egen brottsbeteckning.

**** Genom en lagändring 2017 (SFS 2017:442) fick den grova graden av brotten ocker och svindleri egna brottsbeteckningar.

***** I prop. 2024/25:129 föreslår regeringen att ett nytt brott, utförelsehäleri, ska införas i 9 kap. 6 a § brottsbalken. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 september 2025.

Bedrägeri

Bedrägeri (9 kap. 1–3 §§) består i att gärningspersonen genom vilseledande förmår någon till en handling eller underlåtenhet (disposition) som innebär en förmögensöverföring. Vid s.k. datorbedrägerier – exempelvis när gärningspersonen tar ut pengar från en bankomat med ett tillgripet bankkort – är det till skillnad från vid traditionellt bedrägeri inte människor, utan maskiner som utsätts för den påverkan som leder till förmögensöverföringen (jfr 9 kap. 1 § andra stycket). Vissa fall av ringa bedrägeri kan även bestå i att gärningspersonen utnyttjar en vara eller tjänst, exempelvis bor på hotell eller äter på restaurang, utan att betala för sig (jfr 9 kap. 2 § andra stycket).

1986 utvidgades bedrägeriansvaret genom att bestämmelsen om datorbedrägerier infördes.¹⁵¹ Genom en särskild lagstiftning, bidragsbrottslagen (2007:612), som trädde i kraft den 1 augusti 2007, har särskilda straffbestämmelser införts för sådana bedrägeriliknande gärningar som avser utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen.¹⁵² Genom en lagändring 2017 ändrades brottsbeteckningen för den ringa svårhetsgraden av brottet från bedrägligt beteende till ringa bedrägeri samtidigt som kvalifikationsgrunderna för grovt bedrägeri utvidgades.¹⁵³ Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det numera särskilt beaktas om gärningspersonen har missbrukat allmänt förtroende eller använt urkund eller

¹⁵¹ Se prop. 1985/86:65.

¹⁵² Se prop. 2006/07:80.

¹⁵³ Se prop. 2016/17:131.

annat vars brukande är straffbart enligt 14 eller 15 kap. brottsbalken eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

I propositionen *Skärpt syn på sexuella kränkningar, bedrägerier mot äldre och brott med kön som hatbrottsmotiv* (prop. 2024/25:124) föreslår regeringen att det i bestämmelsen om grovt bedrägeri ska läggas till en ny kvalifikationsgrund som innebär att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningspersonen på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat offrets skyddslösa eller utsatta ställning samt ytterligare en ny kvalifikationsgrund som tar sikte på att gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt. Förslagen syftar bl.a. till att förstärka det straffrättsliga skyddet för äldre och andra särskilt utsatta och till att fler bedrägerier av det slaget ska rubriceras som grova brott. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av bedrägeri inte ändrats sedan brottsbalken infördes. Sedan början av 2000-talet har dock antalet anmälda bedrägerier ökat kraftigt. Andelen brott som klaras upp är samtidigt låg. Dessutom rapporterar brottsbekämpande myndigheter om att brottsvinsterna för bedrägerier är stora och att de har ökat. Det finns också en koppling mellan bedrägerier och annan organiserad brottslighet, där brottsvinster från bedrägerier bidrar till kriminella nätverks ekonomiska förutsättningar och kan återinvesteras i annan brottslighet. Den digitala tekniken har därtill gjort det lättare för gärningspersoner att komma i kontakt med brottsoffer och med hjälp av tekniken lura dessa till att genomföra transaktioner eller lämna ut bl.a. bankkoder och personuppgifter. Bedrägerier riktar sig ofta mot särskilt sårbara grupper i samhället, exempelvis den allra äldsta delen av befolkningen. Gärningspersonen utnyttjar många gånger att brottsoffret har en ovana vid att använda digitala tjänster, har nedsättningar i syn, hörsel eller rörelse eller av andra skäl befinner sig i en särskilt utsatt situation som gör denne lättare att vilseleda.¹⁵⁴ Det finns alltså en tydlig kopp-

¹⁵⁴ Se bl.a. Brå, Bedrägeri mot privatpersoner – De förebyggande åtgärdernas träffsäkerhet (rapport 2023:11); Polismyndigheten, De organiserade bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer, dnr A354.340/2021; Polismyndigheten, De dödliga bedrägerierna – En rapport om bedrägeribrottslighet och skjutvapenvåldet, dnr A554.314/2022; Polismyndigheten, Brottsvinsterna för bedrägeribrottsligheten 2023, dnr A233.272/2024 samt Brå, Brott mot äldre – Om utsatthet och otrygghet (rapport 2018:7). Se även Finansinspektionens rapport Motverkande av bedrägerier i betaltjänster, 2024, dnr 24-14480.

ling mellan bedrägeribrotten och den organiserade brottsligheten samtidigt som bedrägeribrotten många gånger innebär en allvarlig kränkning av brottsoffrets personliga integritet. Många allvarliga bedrägeribrott avser dessutom betydande värden. Det förhållandet kan i sig göra bedrägeribrottet särskilt kännbart och integritetskränkande, inte minst i sådana fall där gärningspersonen tillägnar sig stora delar av brottsoffrets livsbesparingar.

Mot nu angiven bakgrund menar vi att det abstrakta straffvärdet för de allvarligaste formerna av bedrägeri inte fullt ut återspeglar brottslighetens allvar. Minimistrafvet för den grova graden av brottet bör därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis anpassas också straffnivån för bedrägeribrottet till den straffnivå som vi föreslår ska gälla för annan närliggande förmögenhetsbrottslighet såsom stöld, häleri och förskingring.¹⁵⁵ Av skäl som vi redovisat i avsnitt 8.6.1 under rubriken ”Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag” finns det inte anledning att höja maximistrafvet för grovt bedrägeri eller ändra de straffskalor som gäller för bedrägeri av normalgraden och ringa bedrägeri.

Grovt fordringsbedrägeri

Grovt fordringsbedrägeri (9 kap. 3 a §) består i att gärningspersonen till en vidare krets riktar betalningsuppmaningar i syfte att vilseleda till handling som innebär vinning för gärningspersonen och skada för mottagaren eller någon i vars ställe denne är, om förfarandet har avsett betydande värde. Brottet kan exempelvis bestå i omfattande utskick av bluffakturor som riktar sig mot någon viss grupp som ofta utses med hjälp av folkbokförings- eller bolagsregister.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalan för brottet inte ändrats sedan straffbestämmelsen infördes i brottsbalken 2017. I samband med införandet framhöll regeringen att syftet med den nya straffbestämmelsen bl.a. är att den på ett bättre sätt än vad som är möjligt med dagens reglering ska medge att brottslighetens planmässig-

¹⁵⁵ Jfr bl.a. rättsfallen ”Pälshäleriet” NJA 2013 s. 654 (särskilt p. 6–8) och ”Penningtvätts-hjälpen I–III” NJA 2018 s. 1010 I (särskilt p. 25–29) där det framgår att samma i rättspraxis utbildade hållpunkter kopplade till förmögenhetsvärdet kan användas vid rubricering och straffvärdebedömningar beträffande häleri, stöld, bedrägeri, förskingring och sådana penningtvättsbrott som hänger samman med förmögenhetsbrott. Det talar för att dessa typer av brott generellt sett kan anses lika straffvärda och att de även fortsättningsvis bör jämföras i fråga om abstrakt straffvärde.

het och omfattning beaktas vid rubricering och straffmätning. Vidare framhöll regeringen att brottets straffskala bör ta höjd för mera straffvärda förfaranden. Därför menade regeringen att grovt fordringsbedrägeri – i likhet med de grova svårhetsgraderna av andra centrala förmögenhetsbrott – ska ha en straffskala som löper från fängelse i sex månader till fängelse i sex år.¹⁵⁶

Grovt fordringsbedrägeri kan närmast beskrivas som en särskild typ av grovt bedrägeri. De brottsliga förfaranden som träffas av bestämmelsen förutsätter att det är fråga om betydande värden. Det kan dessutom vara fråga om ett brottsligt förfarande som innebär att ett mycket stort antal personer, företag eller andra aktörer skadas ekonomiskt. Vidare innefattar det brottsliga förfarandet alltid ett visst mått av systematik och planering. I likhet med annan bedrägeribrottslighet innefattar brottet ett vilseledande av brottsoffret med den integritetskränkning som det innebär. Mot den bakgrunden menar vi att brottstyperna grovt fordringsbedrägeri och grovt bedrägeri är så pass likartade att de bör anses lika straffvärda och därmed jämsättas i fråga om abstrakt straffvärde. Med de ändringar av straffskalan för grovt bedrägeri som vi föreslår innebär det nu anförda att minimistraffet för grovt fordringsbedrägeri ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Subventionsmissbruk

I bestämmelserna om subventionsmissbruk och grovt subventionsmissbruk (9 kap. 3 b §) straffbeläggs att i strid med föreskrifter eller villkor, använda ett bidrag eller utnyttja en förmån som finansieras över eller på annat sätt påverkar Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens budgetar för ett annat ändamål än det som bidraget eller förmånen har beviljats för. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Straffbestämmelsen fick sin nuvarande placering i 9 kap. (tidigare 9 kap. 3 a §) genom en lagändring 2017.¹⁵⁷

Som framgår av tabellen ovan har straffskalan för normalgraden av brottet – böter eller fängelse i högst två år – inte ändrats sedan bestämmelsen infördes i brottsbalken 1999. I samband med införandet framhöll lagstiftaren att straffet för subventionsmissbruk bör

¹⁵⁶ Se prop. 2016/17:131 s. 32 f.

¹⁵⁷ Se a. prop.

vara detsamma som för bedrägeri, dvs. fängelse i högst två år. Enligt regeringen framstod det däremot som befogat att – till skillnad från t.ex. bedrägeribrottet – låta böter ingå i straffskalan, eftersom situationer kan förutses där gärningen inte kan anses som så straffvärd att det är motiverat med ett fängelsestraff utan att det för den skull är fråga om ringa fall, som helt ska falla utanför det straffbara området.¹⁵⁸

Den grova svårhetsgraden av brottet infördes 2019. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig art. I samband med införandet konstaterade regeringen att den då gällande straffskalan för subventionsmissbruk inte uppfyllde kravet på påföljder som uppställs i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Regeringen framhöll att det av EU-direktivet följer att maximistrafet för brott som omfattar förfaranden av aktuellt slag ska uppgå till minst fyra års fängelse. Mot den bakgrunden och med hänvisning till de straffskalor som gäller för andra grova förmögenhetsbrott – såsom bedrägeri och förskingring – menade regeringen att det av systematiska och sakliga skäl skulle införas en grov svårhetsgrad av brottet med en egen brottsbeteckning samt att straffskalan skulle vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.¹⁵⁹

Genom en lagändring 2023 kriminaliserades även försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk.¹⁶⁰ I sammanhanget bör också nämnas att Subventionsbrottsutredningen (SOU 2024:24) har lämnat förslag på att det straffbara området för subventionsmissbruk och grovt subventionsmissbruk ska utvidgas samt att straffbestämmelserna ska flyttas från brottsbalken till en ny särskild lag om subventionsbrott.

Subventionsmissbruk kan beskrivas som en bedrägeriliknande gärning som innebär att någon som beviljats vissa typer av bidrag eller förmåner men använder medlen till andra saker än vad de var avsedda för. Det brottsliga förfarandet har även likheter med bidragsbrott och förskingring. I likhet med ett bidragsbrott innebär det brottsliga förfarandet i någon mening alltid ett angrepp mot samhället i stort och en samhällsskada i det att allmänna medel används till felaktiga

¹⁵⁸ Se prop. 1998/99:32 s. 27.

¹⁵⁹ Se prop. 2018/19:78 s. 10 f.

¹⁶⁰ Se prop. 2022/23:55.

ändamål. Ett sådant missbruk av allmänna medel riskerar att undergräva legitimiteten och förtroendet för stödåtgärderna och snedvrida konkurrensen. Härtill kommer att de allvarligaste fallen av subventionsmissbruk kan avse betydande belopp. Av betydelse är också att aktörer med koppling till den organiserade brottsligheten utnyttjar olika typer av felaktiga utbetalningar av offentliga stöd och att den typen av förfaranden numera utgör en betydande del av den kriminella ekonomin (se vidare om detta i avsnitt 8.16.4 där bidragsbrottslagen behandlas närmare).

Mot den bakgrunden menar vi att det finns skäl att betrakta de allvarligare fallen av subventionsmissbruk som mer straffvärda än vad dagens straffskalor ger uttryck för. Minimistrafvet för den grova svårhetsgraden av brottet bör följaktligen höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis anpassas också straffnivån till vad vi föreslår ska gälla för andra närliggande brott såsom bedrägeri, bidragsbrott och förskingring.

När det gäller straffskalans övre gräns sträcker sig den redan till sex års fängelse, vilket ger ett betydande utrymme för en adekvat och nyanserad straffmätning vid allvarligare former av brottet. Maximistrafvet bör alltså inte ändras. För brott av normalgraden framstår den nuvarande straffskalan som väl avvägd och den bör inte ändras.

Olovlig befattning med betalningsverktyg

Bestämmelserna om olovlig befattning med betalningsverktyg och grov olovlig befattning med betalningsverktyg (9 kap. 3 c §) straffbelägger olika typer av otillbörlig hantering m.m. av betalningsverktyg. Betalningsverktyg är ett samlingsbegrepp för olika slags anordningar, som kan användas för överföring av pengar eller ett penningvärde, t.ex. kontokort, kreditkort och kontantkort, men också betalningsapplikationer och digitala plånböcker som kan användas för överföring av virtuella pengar. Flera av de gärningar som omfattas av det nya brottet var straffbara redan tidigare, i vart fall som försök till bedrägeri. Paragrafen utgjorde en nykriminalisering som ett led i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/713 av den 17 april 2019 om bekämpande av bedrägeri och för-

falskning som rör andra betalningsmedel än kontanter.¹⁶¹ Lagändringen trädde i kraft den 31 maj 2021.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för det grova brottet inte ändrats sedan det nya straffbudet infördes 2021. I samband med införandet framhöll regeringen att för att tillgodose kraven i nyss nämnda EU-direktiv bör det finnas en straffskala för det nya brottet med ett maximistraff om fängelse i minst två år och, i vissa fall, fängelse i minst fem år. Vidare framhöll regeringen att straffskalan på liknande sätt som för t.ex. stöld-, bedrägeri- och häleri-brottslighet – bl.a. för att möjliggöra en nyanserad straffmätning – bör sträcka sig från böter till fängelse i sex år. Med de nämnda brotten som förlaga menade regeringen att straffskalan för normalgraden av brottet kunde stanna vid fängelse i högst två år och att straffskalan för det grova brottet kunde börja på sex månaders fängelse och sträcka sig till fängelse i sex år. Eftersom någon ringa grad av brottet inte infördes ansåg regeringen att straffskalan för normalgraden av brottet borde börja på bötesnivå.¹⁶²

I propositionen *Skärpt syn på sexuella kränkningar, bedrägerier mot äldre och brott med kön som hatbrottsmotiv* (prop. 2024/25:124) föreslår regeringen att det i bestämmelsen om grov olovlig befattning med betalningsverktyg ska läggas till en ny kvalifikationsgrund som innebär att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningspersonen på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat offrets skyddslösa eller utsatta ställning. Förslaget syftar bl.a. till att förstärka det straffrättsliga skyddet för äldre och andra särskilt utsatta och till att fler brott av det slaget ska rubriceras som grova brott. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Som ovan nämnt omfattar olovlig befattning med betalningsverktyg bl.a. gärningar som redan tidigare har varit straffbara, i vart fall som försök till bedrägeri. Det kan exempelvis handla om att någon i syfte att begå bedrägeribrottslighet förvanskar eller framställer ett betalningsverktyg. Även det förhållandet att gärningspersonen olovligt införskaffat ett betalningsverktyg eller använder ett olovligt införskaffat betalningsverktyg faller under det straffbara området. Enligt vår mening finns det sådana likheter mellan de gärningar som omfattas av olovlig befattning med betalningsverktyg och andra centrala förmögenhetsbrott att straffskalan bör anpassas till de straffnivåer

¹⁶¹ Se prop. 2020/21:73.

¹⁶² Se a. prop. s. 25 f.

som vi föreslår ska gälla för den typen av brott. Med den höjning av minimistraftet som vi föreslår för bl.a. grov stöld, grovt bedrägeri och grovt häleri innebär det nu anförda att även minimistraftet för grov olovlig befattning med betalningsverktyg bör höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Några andra justeringar av straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av brottet bör inte göras.

Utpressning

Utpressning (9 kap. 4 §) innebär att gärningspersonen genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån. Olaga tvång är bl.a. misshandel eller annat våld eller hot om brottslig gärning.

Utpressning skiljer sig från bedrägeri på det viset att det i stället för ett vilseledande krävs att förmögenhetsöverföringen föranletts av olaga tvång. I likhet med rån kan utpressning sägas vara en kvalificerad form av olaga tvång. Till skillnad från rån krävs dock inte vid utpressning att något våld eller hot om våld riktas direkt mot den tvungne. Vidare kan förmögenhetsöverföringen vid utpressning ske vid en senare tidpunkt än när hotet framförs eftersom det i bestämmelsen om utpressning, till skillnad mot vad som gäller för rån, inte uppställs något krav på att den fara som ligger i hotet ska vara eller framstå som "trängande".¹⁶³

Straffskalan för utpressning har ändrats vid flera tillfällen sedan brottsbalkens tillkomst. Genom en lagändring 2010 höjdes minimistraftet för den grova svårhetsgraden av brottet från fängelse i sex månader till fängelse i ett år samtidigt som det infördes särskilda kvalifikationsgrunder för bedömningen av om brottet ska anses grovt.¹⁶⁴ Genom ytterligare en lagändring 2016 fick den ringa och grova graden av brottet den egna brottsbeteckningen ringa utpressning respektive grov utpressning samtidigt som kvalifikationsgrunderna för det grova brottet utvidgades.¹⁶⁵ Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det numera särskilt beaktas om gärningen

¹⁶³ Se bl.a. Jareborg m.fl., a.a., s. 264 ff. och Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, JUNO), kommentaren till 9 kap. 4 §.

¹⁶⁴ Se prop. 2009/10:147.

¹⁶⁵ Se prop. 2015/16:113.

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

Genom lagstiftning 2017 höjdes minimistraffet för grov utpressning från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader samtidigt som straffskalan för ringa utpressning skärptes från böter till böter eller fängelse i högst sex månader.¹⁶⁶ Straffet för grov utpressning skärptes ytterligare en gång genom en lagändring 2023. Straffskalan ändrades då från fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år till fängelse i lägst två och högst åtta år. Genom samma lagändring höjdes även maximistraffet för utpressning av normalgraden från fängelse i två år till fängelse i tre år.¹⁶⁷

Vid den senaste lagändringen 2023 konstaterade lagstiftaren bl.a. att utpressningsbrott är vanligt förekommande, både internt och i förhållande till utomstående, i sådana kriminella nätverk som förknippas med våld. Lagstiftaren framhöll även att straffskärpningen för grov utpressning som genomfördes 2017 hade skett bl.a. för att straffnivån på ett rimligt sätt skulle återspegla brottstypens allvar och stå i proportion till straffskalorna för andra brott som består i eller innefattar våld eller hot. Främst mot den bakgrunden ansågs det vara motiverat att i samband med lagförslag om skärpningar av straffskalorna för grovt olaga tvång, grovt olaga hot och rån också överväga en skärpning av straffskalan för grov utpressning. Vidare pekade lagstiftaren på att straffskalan för grov utpressning började långt under den för grovt rån och framhöll i det sammanhanget att även om det fanns skäl att behålla en skillnad i straffvärdehänseende mellan dessa brottstyper, framstod minimistraffet för grov utpressning som väl lågt. Lagstiftaren framhöll även att utpressning under sådana former som omfattas av grovt brott kan orsaka mycket stort lidande för brottsoffret, att det gäller framför allt när det utövas av personer med ett högt våldskapital vilket är vanligt förekommande och att flera av kvalifikationsgrunderna för grovt brott är särskilt relevanta för brott i kriminella nätverk. Dessutom framhölls att utpress-

¹⁶⁶ Se prop. 2016/17:108 och prop. 2016/17:131; jfr SFS 2017:332 och SFS 2017:443.

¹⁶⁷ Se prop. 2022/23:53.

ningsbrottslighet ofta ligger nära övergrepp i rättssak, eftersom den till sin natur innefattar att offret inte ska kontakta polisen oavsett om det uttalas eller inte. Om brottsoffret av rädsla väljer att inte kontakta polisen kan utpressningen pågå under lång tid och få mycket långtgående följder för den drabbade, både i ekonomiskt och psykiskt hänseende. Främst mot den bakgrunden ansågs det finnas skäl för ytterligare en skärpning av minimistraffet för grov utpressning. Höjningen av maximistraffet för det grova brottet motiverades främst av att grova fall av utpressning kan pågå under lång tid, avse mycket höga summor och medföra synnerligen långtgående konsekvenser för den som utsätts. Ett ökat utrymme för adekvat straffmätning i de allvarligaste fall som kan förekomma, inte minst de med koppling till kriminella nätverk, ansågs därför befogat. För att upprätthålla en önskvärd överlappning av straffskalorna för utpressning av normalgraden och den grova svårhetsgraden menade lagstiftaren att även maximistraffet för brott av normalgraden skulle höjas.¹⁶⁸

Av det nu anförda framgår alltså att straffskalorna för samtliga svårhetsgrader av utpressning har skärpts under de senaste åren. I samband med straffskärpningarna har lagstiftaren tagit hänsyn till den senare tidens straffskärpningar för andra brott som består i eller innefattar våld eller hot. Hänsyn har också tagits till det mycket allvarliga angrepp mot brottsoffret som ett utpressningsbrott innebär och att brottsligheten många gånger har en koppling till kriminella nätverk. För ringa utpressning gäller numera samma straffskala som för övriga förmögenhetsbrott av den ringa svårhetsgraden. Härtill kommer att straffskalorna för utpressning av normalgraden och grov utpressning har fått en större spännvidd när maximistraffen höjdes 2023. Vad gäller den grova graden av brottet är det fråga om betydande straffskärpningar där straffskalan har ändrats vid tre olika tillfällen sedan 2010. Har utpressningsbrottet samband med kriminella nätverk kommer det finnas förutsättningar att höja straffet med upp till det dubbla enligt den särskilda straffskärpningsregel som vi föreslår (se kapitel 11). Även det talar för att behovet av att skärpa straffen ytterligare för utpressningsbrottet är begränsat. Mot den bakgrunden gör vi sammantaget bedömningen att nuvarande straffskalor för de olika svårhetsgraderna av utpressning väl återspeglar brottslighetens allvar och dessutom ger utrymme för en adekvat och tillräckligt nyanserad straffmätning. Straffskalorna bör alltså inte ändras.

¹⁶⁸ Se prop. 2022/23:53 s. 55 ff.

Ocker

Ocker och grovt ocker (9 kap. 5 §) består normalt i att gärningspersonen utnyttjar någon annans underläge eller svaghet till att bereda sig en otillbörlig ekonomisk förmån. Brottet skiljer sig från bedrägeri och utpressning i det att ett redan föreliggande förhållande utnyttjas. Något otillbörligt medel behöver därför inte användas för att förmå vederbörande till dispositionen. Ocker konsumeras således av bedrägeri och utpressning. En särskild form av ocker, s.k. kreditocker, består i princip av att gärningspersonen lånar ut pengar till orimligt hög ränta (9 kap. 5 § andra stycket).¹⁶⁹

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för ocker och grovt ocker inte ändrats sedan brottsbalken infördes. år 1986 kompletterades paragrafen om ocker med bestämmelsen om kreditocker.¹⁷⁰ Genom en lagändring 2017 infördes en uppräkningslista av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet ska anses som grovt samtidigt som den grova svårhetsgraden av brottet fick den egna brottsbeteckningen grovt ocker.¹⁷¹ Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det numera särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Ocker innebär ofta en avsevärd integritetskränkning för brottsoffret och det ligger i straffbestämmelsens konstruktion att brottet ofta riktas mot någon som befinner sig i en särskilt utsatt situation. Det kan exempelvis handla om att gärningspersonen utnyttjar brottsoffrets ålderssvaghet, sviktande kognitiva förmåga eller beroendeställning för att förmå brottsoffret till att företa en eller flera rättshandlingar som gynnar gärningspersonen ekonomiskt. Ett sådant brottsligt förfarande präglas många gånger av ett stort mått av planering, det kan pågå under lång tid och avse betydande värden.¹⁷² De allvarligare formerna av ocker framstår mot den bakgrunden inte som mindre straffvärda än de allvarligaste formerna av andra centrala förmögenhetsbrott. Vi menar därför att grovt ocker bör ha samma abstrakta straffvärde som det vi föreslår ska gälla för bl.a. grov stöld och grovt bedrägeri. På så vis anpassas också straffskalan för ocker,

¹⁶⁹ Se Friberg, *Brottsbalken* (1962:700) 9 kap. 5 §, Lexino 2021-01-01 (JUNO); jfr Jareborg m.fl., a.a., s. 267 ff. och NJA 2013 s. 1130 särskilt p. 10–13.

¹⁷⁰ Se prop. 1985/86:65.

¹⁷¹ Se prop. 2016/17:131.

¹⁷² Se t.ex. Svea hovrätts dom den 25 maj 2022 i mål B 7397-20 och Hovrätten för Övre Norrlands dom den 13 juni 2017 2017-06-13 i mål B 49-17.

som inte har ändrats sedan brottsbalken infördes, till de högre straffnivåer som numera gäller för annan närliggande brottslighet såsom utpressning och olaga tvång.

Mot den bakgrunden föreslår vi att straffskalan för grovt ocker bör skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst fyra år till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Eftersom det inte finns någon ringa svårhetsgrad av brottet bör minimistraffet för ocker av normalgraden alltså vara böter. På så vis ger straffskalan utrymme för att vid de mindre allvarliga brotten, liksom i dag, bestämma påföljden till böter. För att bibehålla utrymmet för en adekvat och nyanserad straffmätningen i de allvarligare fallen av brott av normalgraden, bör maximistraffet för den brotts-typen lämnas oförändrat.

Häleri

I bestämmelserna om häleri, grovt häleri och häleriförseelse (9 kap. 6 och 7 §§) straffbeläggs förfaranden som innebär att gärningspersonen befattar sig med egendom som är åtkommen genom vissa typer av brott däribland stöld (sakhäleri), får del av en brottvinst (vinningshäleri) eller hävdar ett krav som uppkommit genom brott (fordringshäleri).¹⁷³

Den särskilda form av straffbelagda häleriliknande gärningar som består i att på olika sätt försöka dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet eller som syftar till att främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde, regleras numera i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott (se avsnitt 8.16.5). Lagens bestämmelser ersatte den tidigare regleringen i brottsbalken avseende penninghäleri (9 kap. 6 a §) och penninghäleriförseelse (9 kap. 7 a §).¹⁷⁴

2017 fick den grova svårhetsgraden av häleribrottet den egna brottsbeteckningen grovt häleri samtidigt som det infördes en exemplifierande uppräkningslista av försvårande omständigheter som ska beaktas

¹⁷³ Se Friberg, Brottsbalken (1962:700) 9 kap. 6 §, Lexino 2021-01-01 (JUNO); jfr Jareborg m.fl., a.a., s. 274 ff.

¹⁷⁴ Se prop. 2013/14:121. Redan 1991 infördes ett särskilt straffansvar för penningtvättsåtgärder genom tillägg av två nya punkter i häleriparagrafen (prop. 1990/91:127). 1999 fördes dessa bestämmelser över till de särskilda straffbestämmelserna om penninghäleri och penninghäleriförseelse i brottsbalken (prop. 1998/99:19). Dessa bestämmelser ersattes sedermera av penningtvättsbrottslagen som trädde i kraft den 1 juli 2014.

särskilt vid bedömningen av om brottet ska anses som grovt.¹⁷⁵ 2021 tillkom ytterligare en sådan försvårande omständighet som ska beaktas särskilt vid bedömningen av om brottet ska anses som grovt.¹⁷⁶ Vid bedömningen av om brottet är grovt ska numera särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde, ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalan för häleri av normalgraden och den ringa svårhetsgraden (häleriförseelse) inte ändrats sedan brottsbalken infördes. När det gäller det grova brottet har minimistraftet, fängelse i sex månader, varit oförändrat sedan brottsbalkens tillkomst. Däremot höjdes straffmaximum för det grova brottet från fängelse i fyra år till fängelse i sex år genom en lagändring 1993. Med anledning av lagändringen framhöll lagstiftaren bl.a. att förekomsten av avsättningsmöjligheter för stöldgods är av avgörande betydelse för främst stöldbrottslighetens omfattning och att man inte kan se mildare på den som begår häleribrott av stor omfattning än på den som begår en motsvarande grov stöld. Vidare betonades allvaret i häleribrott som begås i stor omfattning, med internationell anknytning och som avser stora värden. Lagstiftaren framhöll även att om maximistraftet sätts till fängelse i sex år innebär det att häleribrottet i svårhetshänseende fullt ut jämföras med de centrala förmögenhetsbrotten stöld, bedrägeri och förskingring.¹⁷⁷

Häleribrottet utgör – till skillnad från andra centrala förmögenhetsbrott såsom stöld, bedrägeri och förskingring – inte ett direkt angrepp på den skadelidandes förmögenhetssfär utan ett utnyttjande av resultatet av en föregående brottslighet.¹⁷⁸ Det talar i någon mån för att häleribrottet ska betraktas som mindre straffvärt än andra centrala förmögenhetsbrott. Samtidigt kan häleribrottet avse en yrkesmässig handel med stöldgods eller omfattande hantering av brottsvinster. Den typen av häleribrottslighet måste betraktas som särskilt samhällsskadlig eftersom den påverkar omfattningen av annan brottslighet och kan bidra till den kriminella ekonomin genom att de brottsvinster som hanteras kan återinvesteras i andra brottsupplägg eller tvättas vita. Mot den bakgrunden menar vi att det finns skäl att betrakta de allvarigare fallen av häleri som mer straffvärda än vad dagens straffskalor ger uttryck för. Minimistraftet för grovt häleri bör

¹⁷⁵ Se prop. 2016/17:131.

¹⁷⁶ Se prop. 2020/21:52.

¹⁷⁷ Se prop. 1992/93: 141 s. 37 f.

¹⁷⁸ Jfr NJA 1990 s. 351.

därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis anpassas också straffnivån till vad vi föreslår ska gälla för flera av de hälerilikhande gärningar som straffbeläggs enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och till de straffskärpningar som vi föreslår för annan närliggande förmögenhetsbrottslighet såsom stöld, bedrägeri och förskingring.¹⁷⁹

Av skäl som vi redovisat närmare i avsnitt 8.6.1 under rubriken ”Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag” finns det inte anledning att höja maximistraffet för grovt häleri eller ändra de straffskalor som gäller för häleri av normalgraden och häleriförseelse.

I sammanhanget bör slutligen framhållas att regeringen i propositionen *Skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods* (prop. 2024/25:129) föreslår att ett nytt brott, utförselhäleri, ska införas i 9 kap. 6 a § brottsbalken. Enligt förslaget döms för utförselhäleri den som, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande, tar befattning med något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott, i syfte att föra det ut ur landet. Straffet för utförselhäleri föreslås vara fängelse i högst två år och för grovt utförselhäleri fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Kvalifikationsgrunderna för grovt utförselhäleri motsvarar enligt förslaget de som gäller för grovt häleri. Om utförselhäleriet bedöms som ringa ska enligt förslaget dömas för häleriförseelse enligt 9 kap. 7 § brottsbalken. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2025.

Med hänsyn till de likheter som finns mellan utförselhäleri och häleri menar vi att det finns skäl för att betrakta brotten som typiskt sett lika straffvärda och att de därför bör jämföras i fråga om abstrakt straffvärde. Med den höjning av minimistraffet som vi nu föreslår för grovt häleri talar det nu anförda för att även minimistraffet för grovt utförselhäleri bör höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis skulle straffnivån för grovt utförselhäleri även anpassas till de straffskärpningar som vi föreslår för andra närliggande förmögenhetsbrott, bl.a. grov stöld. Straffnivån anpassas på vis också till vad vi föreslår ska gälla för de hälerilikhande gärningar som straffbeläggs enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott (se

¹⁷⁹ Jfr bl.a. rättsfallen ”Pålshäleriet” NJA 2013 s. 654 (särskilt p. 6–8) och ”Penningtvätts-hjälpen I–III” NJA 2018 s. 1010 I (särskilt p. 25–29) där det framgår att samma i rättspraxis utbildade hållpunkter kopplade till förmögenhetsvärdet kan användas vid rubricering och straffvärdebedömningar beträffande häleri, stöld, bedrägeri, förskingring och sådana penningtvättsbrott som hänger samman med förmögenhetsbrott. Det talar för att dessa typer av brott generellt sett kan anses lika straffvärda och att de även fortsättningsvis bör jämföras i fråga om abstrakt straffvärde

avsnitt 8.16.5) och den straffskärpning som i föreslår för det häleri-liknande brottet olovlig befattning med smuggelgods i lagen om (2000:1225) om straff för smuggling (se avsnitt 8.16.3). I nyssnämnda proposition framhåller regeringen dessutom att det kan finnas anledning att återkomma till frågan om straffminimum för grovt utförselhäleri om straffminimum för grov stöld höjs.¹⁸⁰ Eftersom det lagförslag som avser utförselhäleri i skrivande stund inte har lett till lagstiftning lämnar vi emellertid inte något förslag i den delen.

Svindleri

I bestämmelserna om svindleri, svindleri, ringa brott, och grovt svindleri (9 kap. 9 §) straffbeläggs spridning av vilseledande uppgifter i vissa sammanhang. Svindleri enligt paragrafens första stycke består i att gärningspersonen offentliggör eller på annat sätt sprider vilseledande uppgifter för att påverka priset på en vara, värdepapper eller annan egendom. Paragrafens andra stycke är i stället inriktat på ett visst företag och att den vilseledande informationen lämnas uppsåtligt eller av grov oaktsamhet av en person med särskild insyn i företagets ekonomiska angelägenheter.¹⁸¹

Bestämmelserna om svindleri av normalgraden och den ringa graden av brottet har, med undantag för vissa språkliga justeringar, varit oförändrad sedan brottsbalken infördes. Den grova graden fick genom en lagändring 2017 den särskilda brottsbeteckningen grovt svindleri samtidigt som det angavs i paragrafen vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.¹⁸² Vid bedömningen av om brottet är grovt ska numera särskilt beaktas om gärningen har varit av större omfattning, kunnat medföra avsevärd skada eller annars varit av särskilt farlig art.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalan för svindleri av normalgraden inte ändrats sedan brottsbalken infördes. När det gäller det grova brottet har minimistraffet, fängelse i sex månader, varit oförändrat sedan brottsbalkens tillkomst. Däremot höjdes straffmaximum för det grova brottet från fängelse i fyra år till fängelse i sex år genom en lagändring 1993. Genom samma lagändring ändrades straff-

¹⁸⁰ Se prop. 2024/25:129 s. 43.

¹⁸¹ Se Friberg, Brottsbalken (1962:700) 9 kap. 9 §, Lexino 2021-01-01 (JUNO) och Jareborg m.fl., a.a., s. 261 ff.

¹⁸² Se prop. 2016/17:131.

skalan för svindleri, ringa brott, från böter till böter eller fängelse i högst sex månader. I anledning av lagändringen 1993 konstaterade lagstiftaren att svindleri utgör ett sorts bedrägeri mot allmänheten och att vissa svindlerier kan betraktas som lika allvarliga som de svåraste bedrägeribrotten. Därför saknades det enligt lagstiftaren skäl att låta de båda brotten ha olika maximistraff och även i övrigt ansågs det saknas skäl att bedöma svindleri på annat sätt än bedrägeri. Straffskalorna för svindleri anpassades därför till vad som då gällde för bedrägeri. Lagstiftaren lyfte särskilt fram att det inte fanns skäl att införa en särskild straffskala för sådana svindleribrott som begås av grov oaktsamhet eftersom det inte kan uteslutas att sådana brott har ett straffvärde som närmar sig det för uppsåtligt brott.¹⁸³

Svindleri kan, som ovan nämnt, närmast beskrivas som en typ av bedrägeri riktat mot allmänheten. Vid allvarigare fall av brottet kan de vilseledande uppgifterna orsaka en avsevärd ekonomisk skada för ett stort antal aktörer. De som skadas kan vara både professionella investerare och småsparare. Ett svindleribrott kan också vara samhällsskadligt i en vidare bemärkelse bl.a. genom att de vilseledande uppgifterna kan skada tilliten till börsnoterade bolags informationsgivning och påverka kapitalmarknaden med åtföljande risker för samhällsekonomin.¹⁸⁴ Mot den bakgrunden menar vi att de allvarigare formerna av svindleri är mer straffvärda än vad den nuvarande straffskalan för det grova brottet ger uttryck för. Minimistraffet för den grova svårhetsgraden av brottet bör därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis anpassas också straffnivån till vad vi föreslår ska gälla för andra närliggande förmögenhetsbrott, bl.a. grovt bedrägeri och grov försakingring.

Att svindleri kan få de allvarliga konsekvenser som vi beskrivit ovan talar i viss mån för att även straffmaximum för det grova brottet bör höjas. Samtidigt sträcker sig straffskalan redan upp till sex års fängelse. Till det kommer att brottet inte förutsätter någon vinning för gärningspersonen eller att någon annan faktiskt drabbas av en ekonomisk skada. Dessutom kan straffansvar även i vissa fall komma i fråga vid grov oaktsamhet. Mot den bakgrunden gör vi sammantaget bedömningen att nuvarande straffmaximum återspeglar brottslighetens allvar även i de allvarligaste fallen av enkel brottslighet. Vad gäller straffskalorna för den ringa svårhetsgraden av brottet och brott

¹⁸³ Se prop. 1992/93:141 s. 38.

¹⁸⁴ Jfr prop. 2016/17:131 s. 100.

av normalgraden gör vi bedömningen att dessa återspeglar brottslighetens allvar och ger utrymme för en adekvat och nyanserad straffmätning.

Övriga brott

Vad gäller de övriga brott som finns i 9 kap. brottsbalken har vi, med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn av straffskalorna, inte identifierat något behov av att justera nu gällande straffskalor. Vissa anmärkningar avseende straffskalorna för dessa brott finns i tabellen ovan.

8.6.4 Förskingring, annan trolöshet och mutbrott (10 kap. brottsbalken)

Förslag: Minimistraffen för grov förskingring och grov trolöshet mot huvudman ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Minimistraffen för tagande av muta, givande av muta och handel med inflytande ska höjas från böter till fängelseminimum.

Minimistraflet för grovt tagande av muta och grovt givande av muta ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år och sex månader.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i 10 kap. brottsbalken bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

Bestämmelser om förskingring och annan oredlighet finns i 10 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över dessa brott och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

**Tabell 8.8 Förskingring, annan trolöshet och mutbrott
(10 kap. brottsbalken)**

Nuvarande straffskalor och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Förskingring (1 §)	Fängelse- minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ringa förskingring (2 §)*	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov förskingring (3 §)	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Olovligt förfogande (4 § första stycket)	Böter	Ett år	SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)
Grovt olovligt förfogande (4 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan den grova graden av brottet infördes genom SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)
Trolöshet mot huvud- man (5 § första och tredje stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov trolöshet mot huvudman (5 § andra stycket)**	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Tagande av muta (5 a §)***	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2012:301 (prop. 2011/12:79)
Givande av muta (5 b §)***	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2012:301 (prop. 2011/12:79)
Grovt tagande/givande av muta (5 c §)***	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2012:301 (prop. 2011/12:79)
Handel med inflytande (5 d §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2012:301 (prop. 2011/12:79)
Vårdslös finansiering av mutbrott (5 e §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2012:301 (prop. 2011/12:79)
Behörighetsmissbruk (6 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Olovligt brukande (7 § första stycket)	Böter	Ett år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Grovt olovligt brukande (7 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Fyndförseelse (8 §)	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

* Genom en lagändring 2017 (SFS 2017:442) ändrades brottsbeteckningen från undandräkt till ringa förskingring.

** Genom en lagändring 2016 (SFS 2016:508) fick den grova graden av brottet en egen brottsbeteckning.

*** Bestämmelserna om tagande och givande av muta ersatte genom en lagändring 2012 (SFS 2012:301) straffbestämmelserna om mutbrott och bestickning, och de grova svårhetsgraderna av dessa brott, som då fanns i 20 kap. 2 § respektive 17 kap. 7 § brottsbalken (se prop. 2011/12:79).

Förskingring

Förskingring (10 kap. 1–3 §§) består i att en person missbrukar det förtroende som denne har fått att ha hand om annans egendom, med skyldighet att utge eller redovisa för den, och i stället själv tillgodo-gör sig hela eller delar av egendomen för egen vinning och till skada för ägaren. Ett exempel på förskingring är när en uppdragstagare inte redovisar alla inkomster vid en försäljning av uppdragsgivarens produkter utan i stället stoppar en del av pengarna i egen ficka.

Bestämmelserna om förskingring och ringa förskingring (tidigare undandräkt) har varit oförändrade i sak sedan brottsbalken infördes. Vad gäller bestämmelsen om grov förskingring har vissa ändringar gjorts 2017 som tar sikte på den exemplifierande uppräkningsen av sådana omständigheter som motiverar att brottet bedöms som grovt.¹⁸⁵ Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det numera särskilt beaktas om gärningspersonen har missbrukat ansvarsfull ställning eller använt urkund eller annat vars brukande är straffbart enligt 14 eller 15 kap. brottsbalken eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Utöver den ekonomiska skadan som ett förskingringsbrott medför innebär det brottsliga förfarandet även att gärningspersonen missbrukar den lojalitetsplikt som han eller hon har gentemot huvudmannen. När det gäller de allvarligaste fallen av förskingring kan det brottsliga förfarandet innefatta exempelvis missbruk av en ledande

¹⁸⁵ Se prop. 2016/17:131.

och självständig ställning i en bank, bolag eller förening. Den typen av förskingringsbrott kan inte bara orsaka en stor ekonomisk skada för huvudmannen utan riskerar även att allvarligt skada förtroendet för huvudmannens verksamhet. I detta ligger en betydande straffvärd skada. De allvarligaste fallen av förskingring kan även handla om att myndighetsanställda missbrukar sitt uppdrag eller att gärningspersonen missbrukar den särskilda förtroendeställning som han eller hon har fått i egenskap av t.ex. boutredningsman, konkursförvaltare, god man eller förmyndare. Brottsligheten kan i den typen av fall innebära en betydande integritetskränkning för det enskilda brottsoffret samtidigt som brottsligheten kan sägas vara förtroendeskadlig i vidare bemärkelse genom att den riskerar att skada tilliten till myndigheter eller andra centrala samhällsfunktioner. Många allvarliga förskingringsbrott avser dessutom förhållandevis stora förmögenhetsvärden. Det förhållandet kan i sig göra brottet särskilt kännbart och integritetskränkande, inte minst i sådana fall där gärningspersonen tillägnar sig en större del av huvudmannens förmögenhet.

Mot nu angiven bakgrund menar vi att de allvarligare formerna av förskingring är mera straffvärda än vad dagens straffskalor ger uttryck för. Minimistrafvet för grov förskingring bör därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis anpassas också straffskalan, som inte har ändrats sedan brottsbalken infördes, till de straffskärpningar som vi föreslår för likartade brottstyper såsom grov stöld och grovt bedrägeri.¹⁸⁶ Av skäl som vi redovisat i avsnitt 8.6.1 under rubriken ”Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag” finns det inte anledning att höja maximistrafvet för grov förskingring eller ändra de straffskalor som gäller för förskingring av normalgraden och ringa förskingring.

¹⁸⁶ Jfr bl.a. rättsfallen ”Pålshäleriet” NJA 2013 s. 654 (särskilt p. 6–8) och ”Penningtvätts hjälpen I–III” NJA 2018 s. 1010 I (särskilt p. 25–29) där det framgår att samma i rättspraxis utbildade hållpunkter kopplade till förmögenhetsvärdet kan användas vid rubricering och straffvärdebedömningar beträffande häleri, stöld, bedrägeri, förskingring och sådana penningtvättsbrott som hänger samman med förmögenhetsbrott. Det talar för att dessa typer av brott generellt sett kan anses lika straffvärda och att de även fortsättningsvis bör jämföras i fråga om abstrakt straffvärde

Trolöshet mot huvudman

Trolöshet mot huvudman och grovt sådant brott (10 kap. 5 § första och andra stycket) består i att gärningspersonen har fått ett särskilt förtroende att sköta en ekonomisk angelägenhet eller en kvalificerad teknisk uppgift åt annan (en huvudman) och missbrukar sin förtroendeställning till skada för huvudmannen. Enligt 10 kap. 5 § tredje stycket döms även för trolöshet mot huvudman den som har fått till uppgift att sköta en rättslig angelägenhet för någon annan och som missbrukar sin förtroendeställning till förfång för huvudmannen, även om angelägenheten inte är av ekonomisk eller teknisk art.

Trolöshetsbrottet är subsidiärt i förhållande till förskingring. Till skillnad från förskingring behöver gärningspersonen vid trolöshetsbrottet inte ha huvudmannens egendom i sin besittning och han eller hon behöver inte heller tjäna på brottet. Trolöshetsbrottet omfattar en snävare krets av befattningshavare än förskingring genom att brottet endast träffar syssломän, befattningshavare eller andra som kan anses inta en särskild förtroendeställning.

Brottsbeskrivningen för trolöshet mot huvudman ändrades 1986 så att straffansvaret utvidgades till att omfatta även personer i förtroendeställning som av sin huvudman anförtrots att självständigt svara för kvalificerade tekniska uppgifter. Genom en lagändring 2016 utökades kvalifikationsgrunderna för grovt brott och den grova graden av brottet fick en egen brottsbeteckning. Genom ytterligare en lagändring 2017 ändrades kvalifikationsgrunderna för det grova brottet.¹⁸⁷ Numera ska vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om huvudmannen har tillfogats betydande eller synnerligen kännbar skada, om gärningspersonen har använt urkund eller annat vars brukande är straffbart enligt 14 eller 15 kap. brottsbalken eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

I likhet med förskingring innebär trolöshetsbrottet, utöver den ekonomiska skada som huvudmannen kan orsakas, att gärningspersonen missbrukar den lojalitetsplikt som han eller hon har gentemot huvudmannen. I de allvarligare fallen kan det handla om att en myndighetsföreträdare tar hänsyn till egna ekonomiska intressen i sin tjänsteutövning eller använder myndighetens medel för att berika sig själv. De kan också handla om att exempelvis en god man, förvaltare eller

¹⁸⁷ Se prop. 1985/86:65, prop. 2015/16:113 och prop. 2016/17:131.

mäklare använder sin huvudmans tillgångar för att berika sig själv. Brottsligheten kan i den typen av fall innebära stora ekonomiska skador och vara mycket integritetskränkande för det brottsoffer som satt sin tillit till gärningspersonen. Vidare kan den typen av trolöshetsbrott även betraktas som samhällsskadliga i det att brottsligheten riskerar att mer allmänt skada förtroendet för myndigheter och andra viktiga samhällsfunktioner. I detta ligger en betydande straffvärd skada. Mot den bakgrunden menar vi att de allvarligare formerna av trolöshetsbrott är mer straffvärda än vad brottets nuvarande straffskalor ger uttryck för. Minimistraffet för grov trolöshet mot huvudman bör därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis anpassas också straffskalan, som inte har ändrats sedan brottsbalken infördes, till de straffskärpningar som vi föreslår för andra närliggande brott, såsom grov förskingring, grovt bedrägeri och vissa mutbrott. Av skäl som vi redovisat i avsnitt 8.6.1 under rubriken ”Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag” finns det enligt vår mening inte anledning att höja maximistraffet för grov trolöshet mot huvudman eller ändra den straffskala som gäller för brott av normalgraden.

Tagande och givande av muta

Tagande av muta och grovt sådant brott (10 kap. 5 a och 5 c §§) består i princip av att gärningspersonen tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av sin anställning eller uppdrag. Givande av muta och grovt sådant brott (10 kap. 5 b och 5 c §§) består i princip av att gärningspersonen på motsvarande vis lämnar, utlovar eller erbjuder en sådan otillbörlig förmån. Vid bedömningen av om mutbrottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Bestämmelserna om tagande och givande av muta ersatte genom en lagändring 2012 straffbestämmelserna om mutbrott och bestickning, och de grova svårhetsgraderna av dessa brott, som då fanns i 20 kap. 2 § respektive 17 kap. 7 § brottsbalken. Lagändringen innebar inte några förändringar av straffskalorna i förhållande till vad som

gällde för mutbrott och bestickning och de grova graderna av dessa brott. Frågan om vilka straffskalor som skulle gälla för de nya brotten behandlades inte särskilt ingående under lagstiftningsärendet. I propositionen konstaterades dock att straffskalan för den grova svårhetsgraden av de nya brotten ska vara densamma som tidigare gällt för grova fall. I det betänkande som låg till grund för lagändringen framhölls att det inte framkommit något behov av att ändra straffskalorna. I betänkandet hänvisades i det sammanhanget till att straffet för bestickning och mutbrott, trolöshet mot huvudman och tjänstefel då var böter eller fängelse i högst två år och i grova fall fängelse i lägst sex månader och högst sex år.¹⁸⁸

Som framgår av tabellen ovan har straffskalan för tagande och givande av muta och grovt sådant brott alltså inte ändrats sedan straffbestämmelserna infördes i brottsbalken 2012. En översyn av bl.a. korruptionsbrotten genomförs för närvarande av Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (Ju 2024:02). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 25 juli 2025.

Att en arbetstagare eller uppdragstagare låter sig mutas innefattar ett åsidosättande av lojalitetsplikten gentemot huvudmannen. Som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden har emellertid kriminaliseringen av korruptionshandlingar inte som sitt väsentliga syfte att värna den lojalitetsplikten. I stället är det snarare korruptionens allmänt skadliga inverkan på samhället i stort som är det viktigaste skälet till att ingripa straffrättsligt. Ett mutbrott innebär inte bara en risk för att huvudmannens anseende och verksamhet skadas utan även en risk för felaktig tjänsteutövning, annat oriktigt beslutsfattande och oriktig beredning. En etablering av ett mutsystem riskerar även att leda till ständigt nya anspråk på mutor och att såväl offentliga som privata verksamheter på sikt blir ineffektiva, dyra och långsamma. Det finns även en risk för att förtroendet för myndigheter, företag och andra aktörer skadas när vissa aktörer skaffar sig oberättigade förmåner framför andra.¹⁸⁹ Av betydelse är också att omfattningen av mutor och betalningar till personer som missbrukar sin anställning

¹⁸⁸ Se prop. 2011/12:79 särskilt s. 31 samt SOU 2010:38 särskilt s. 58.

¹⁸⁹ Jfr a. prop. särskilt s. 19 ff. Angående korruptionens mer allmänt skadliga effekter, se exempelvis EU-kommissionen rapport High-risk areas of corruption in the EU: A mapping and in-depth analysis, publicerad den 4 november 2024.

eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor till förmån för kriminella nätverk förefaller vara större än vad man tidigare trott.¹⁹⁰

Enligt vår mening finns det mot den bakgrunden skäl att se betydligt allvarligare på mutbrottet än vad nuvarande straffskalor ger uttryck för. Med hänsyn till brottslighetens samhällsskadliga effekter bör det abstrakta straffvärdet ligga högre än vad vi föreslår ska gälla för andra centrala förmögenhetsbrott. Minimistraflet för den grova svårhetsgraden av mutbrott bör följaktligen höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år och sex månader samtidigt som minimistraflet för mutbrott av normalgraden bör höjas från böter till allmänt fängelseminimum. För att bibehålla utrymmet för en nyanserad straffmätning bör maximistraflet för brott av normalgraden lämnas oförändrat. Det bör även framhållas att en höjning av minimistraflet för det grova mutbrottet minskar överlappningen mellan straffskalan för det grova brottet och brott av normalgraden. Det innebär att den praktiskt tillämpliga straffskalan för brott av normalgraden utvidgas, vilket i sin tur skapar utrymme för en mer nyanserad straffmätning och kan förväntas bidra till att en större del av straffskalan för mutbrott av normalgraden utnyttjas.

När det gäller maximistraflet för grovt mutbrott sträcker sig straffskalan redan till sex års fängelse, vilket enligt vår mening väl återspeglar hur straffvärda de allvarligaste fallen av enkel brottslighet kan anses vara. Vid allvarligare fall av mutbrott är det dock ofta fråga om flerfaldig brottslighet där det enskilda mutbrottet utgör ett led i annan mer omfattande och systematisk brottslighet.¹⁹¹ Vad gäller den flerfaldiga brottsligheten lämnar vi förslag som innebär att domstolarna med ett oförändrat straffmaximum för grovt tagande av muta och grovt givande av muta – i stället för högst åtta år enligt dagens regelverk – kommer att kunna mäta ut ett fängelsestraff på upp till tolv år för den som döms för flera fall av t.ex. grovt tagande av muta eller grovt givande av muta (se kapitel 10). Vi lämnar även förslag som innebär att maximistraflet kan fördubblas för brott med koppling till organiserad brottslighet (se kapitel 11). Dessa förslag mins-

¹⁹⁰ Se Brå, Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor (rapport 2024:2), särskilt s. 12 och 52 f.; jfr även Polismyndighetens rapport, Korruptionen i Sverige – en lägesbild, Årsrapport från Nationella Anti-korruptionsgruppen, publicerad den 9 december 2024.

¹⁹¹ Se t.ex. Göta hovrätts dom den 27 november 2024 i mål B 4682-23 och Svea hovrätts dom den 11 oktober 2024 i mål B 16043-23.

kar i sin tur ytterligare behovet av att höja maximistrafvet i den enskilda straffskalan.

Handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott

Handel med inflytande (10 kap. 5 d §) består i att gärningspersonen tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att som en form av mellanhand påverka en person som utövar myndighet eller beslutar om offentlig upphandling. Brottet kan även bestå i att gärningspersonen genom att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån till någon annan för att denne som en form av mellanhand ska påverka en tredje person som utövar myndighet eller beslutar om offentlig upphandling. Vårdslös finansiering av mutbrott (10 kap. 5 e §) straffbelägger vissa fall av oaktsam medverkan till olika mutbrott.

Bestämmelserna infördes i brottsbalken 2012 och straffskallorna för brotten – böter eller fängelse i högst två år – har, som framgår av tabellen ovan, inte ändrats sedan dess.¹⁹²

När det gäller brottet handel med inflytande är det kriminaliserade området så pass likt normalgraden av brottet tagande och givande av muta, att brotten bör jämföras i fråga om abstrakt straffvärde. Med den straffskärpning som vi nu föreslår för mutbrott av normalgraden bör därför även minimistrafvet för handel med inflytande höjas från böter till allmänt fängelseminimum. Vad gäller brottet vårdslös finansiering av mutbrott bör den nuvarande straffskalan inte ändras. På så vis får det brott som omfattar olika former av oaktsam medverkan till mutbrott ett lägre abstrakt straffvärde än vad vi föreslår ska gälla för fullbordade uppsåtliga mutbrott. Den ordningen framstår som lämplig.

Övriga brott

Vad gäller de övriga brott som finns i 10 kap. brottsbalken har vi, med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn av straffskallorna, inte identifierat något behov av att justera nu gällande straffskallor. Vissa anmärkningar avseende straffskallorna för dessa brott finns i tabellen ovan.

¹⁹² Se prop. 2011/12:79.

8.6.5 Brott mot borgenärer m.m. (11 kap. brottsbalken)

Förslag: Minimistraffen för grov oredlighet mot borgenärer och grovt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i 11 kap. brottsbalken bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

Brotten mot borgenärer m.m. finns i 11 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över dessa brott och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

Tabell 8.9 Brott mot borgenärer m.m. (11 kap. brottsbalken)

Nuvarande straffskalor och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Oredlighet mot borgenärer (1 § första och andra stycket).	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov oredlighet mot borgenär (1 § tredje stycket)*	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning (2 § första–tredje stycket)*	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2005:242 (prop. 2004/05:69)
Grovt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning (2 § fjärde stycket)*	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2005:242 (prop. 2004/05:69)
Vårdslöshet mot borgenärer (3 §)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Otillbörligt gynnande av borgenär (4 §)**	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Bokföringsbrott (5 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Bokföringsbrott, ringa brott (5 § första stycket)	Böter	Sex månader	SFS 2005:242 (prop. 2004/05:69)
Grovt bokföringsbrott (5 § andra stycket)***	Sex månader	Sex år	SFS 2005:242 (prop. 2004/05:69)

* Genom en lagändring 2005 (SFS 2005:242) flyttades bestämmelsen om grov oredlighet mot borgenär från 11 kap. 2 § till 11 kap. 1 § tredje stycket. De nya brottsbeteckningarna försvårade av konkurs eller exekutiv förrättning och grovt sådant brott infördes genom samma lagändring i 11 kap. 2 §.

** Genom en lagändring 2005 (SFS 2005:242) ändrades brottsbeteckningen från mannamån mot borgenär till otillbörligt gynnande av borgenär.

*** Genom en lagändring 2005 (SFS 2005:242) fick den grova graden av brottet en egen brottsbeteckning och bestämmelsen flyttades från 11 kap. 5 § första stycket till andra stycket i samma paragraf.

Borgenärsbrotten i 11 kap. 1–4 §§

I bestämmelsen om oredlighet mot borgenär och grovt sådant brott (11 kap. 1 §) straffbeläggs i första stycket sådant illojalt avhändande av tillgångar som är till skada för borgenärerna och som företas av den som är på obestånd eller när påtaglig fara föreligger för att denne ska komma på obestånd. I andra stycket straffbeläggs tre olika typer av undanhållande av egendom som kan företas av gäldenären i samband med dennes konkurs. I tredje stycket anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömande av huruvida brottet är grovt. Vid den bedömningen ska numera särskilt beaktas om gärningspersonen beedigt oriktig uppgift eller använt falsk handling eller vilseledande bokföring eller om brottet varit av betydande omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Straffbestämmelsens utformning har ändrats vid tre tillfällen sedan brottsbalken infördes 1976, 1986 och senast 2005.¹⁹³

Vid 2005 års revidering av borgenärsbrotten fördes bestämmelserna om brott mot upplysningsplikten i 11 kap. samman och fick den nya brottsbeteckningen försvårade av konkurs eller exekutivt förrättning respektive grovt sådant brott (11 kap. 2 §).¹⁹⁴ I straffbestämmelsen fastställs under vilka förutsättningar någon kan hållas ansvarig för att på visst sätt ha försvårat ett konkursförfarande eller en

¹⁹³ Se prop. 1975/76:82, prop. 1985/86:30 och prop. 2004/05:69.

¹⁹⁴ Vissa ändringar har gjorts i 11 kap. 2 § i tiden efter 2005 med anledning av att reglerna om skuldsanering och företagsrekonstruktion m.m. har ändrats.

exekutiv förrättning, främst genom att på olika vis lämna oriktiga uppgifter eller åberopa oriktiga handlingar. Brott av normalgraden kan i vissa fall begås av grov oaktsamhet. För att brottet ska vara grovt krävs att gärningen har begåtts med uppsåt. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningspersonen beedigat riktig uppgift eller använt falsk handling eller vilseledande bokföring eller om brottet varit av betydande omfattning.

I bestämmelsen om vårdslöshet mot borgenärer straffbeläggs vissa ageranden som innebär att gärningspersonen försämrar sin förmögensställning i avsevärd mån när han eller hon befinner sig på obestånd eller när påtaglig fara föreligger för att denne ska komma på obestånd (11 kap. 3 §). I bestämmelsen om otillbörligt gynnande av borgenär (tidigare mannamån mot borgenärer) straffbeläggs att gärningspersonen, när denne är på obestånd, genom betalning av en skuld eller på andra liknande sätt gynnar en av sina borgenärer till förmån för en annan (11 kap. 4 § första stycket). I bestämmelsens andra stycket straffbeläggs även att en gäldenär i hemlighet lämnar eller utlovar betalning till en borgenär i syfte att få till stånd vissa typer av skulduppgörelser.

Borgenärsbrotten i 11 kap. 1–4 §§ avser alltså gärningar som riktas mot borgenärsintressen genom att deras möjligheter att få betalt minskar. Brotten kan därför sägas avse sådana gärningar som innefattar ett missbruk av det förtroende som borgenärerna har visat gäldenären. Brotten kan därmed, liksom flertalet brott i 10 kap. brottsbalken, betraktas som en form ett trolöshetsbrott.¹⁹⁵ Medan straffansvaret i 10 kap. huvudsakligen handlar om ageranden i strid med ett visst anspråk på egendom eller om missbruk av ett förtroende att sköta någons förmögensangelägenheter, avser borgenärsbrotten i 11 kap. ett bredare ansvar i en mer insnävad situation: ageranden mot borgenärskollektivet vid obestånd eller exekutiva förfaranden.¹⁹⁶

De allvarligaste formerna av borgenärsbrotten riskerar att orsaka omfattande ekonomiska skador för ett stort antal borgenärer. Vidare innebär brottsligheten, som nyss nämnt, alltid en form av missbruk av det förtroende som borgenärerna har visat gäldenären. De allvarligaste formerna av borgenärsbrotten riskerar dessutom många gånger att påtagligt försvåra det exekutiva förfarandet, exempelvis genom

¹⁹⁵ Se Jareborg m.fl., a.a., s. 370 ff.

¹⁹⁶ Se Almkvist, Straffbara åtgärder vid obestånd, SvJT 2024 s. 10–31 på s. 13.

att egendom eller andra tillgångar göms undan eller förs utomlands. I detta ligger en betydande straffvärd skada. Mot den bakgrunden menar vi att de allvarligaste formerna av borgensärbrotten bör anses mer straffvärda än vad dagens straffskalor ger uttryck för. Med de straffskärpningar som vi föreslår för andra närliggande brottstyper såsom grov förskingring och grov trolöshet mot huvudman bör minimistraflet för grovt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning och grov oredlighet mot borgenär höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Vad gäller de straffskalor som i övrigt gäller för borgenärsbrotten, har vi inte identifierat något behov av att ändra nu gällande straffnivåer.

Bokföringsbrott

I bestämmelserna om bokföringsbrott (11 kap. 5 §) straffbeläggs olika typer uppsåtliga och oaktsamma åsidosättanden av bokföringskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078).

Bokföringen är ett viktigt underlag för att bedöma den ekonomiska ställningen i ett företag för den som bedriver näringsverksamhet, för företagets intressentgrupper såsom t.ex. aktieägare och kreditgivare samt för myndigheters kontroll av att företagare och andra följer lagstiftningen. Bokföringen ger också underlag för beskattning och har betydelse för att motverka oegentligheter i näringsverksamhet. Det är mot den bakgrunden man bör se straffbestämmelsen om bokföringsbrott.¹⁹⁷

Den straffbestämmelse som avser bokföringsbrott har ändrats ett flertal gånger. Straffskalan för brott av normalgraden har dock varit oförändrad sedan brottsbalken infördes. Genom en lagändring 1982 infördes för grova fall av bokföringsbrott en särskild straffskala om fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.¹⁹⁸ Genom en lagändring 2005 skärptes straffskalan för bokföringsbrott, ringa brott, från böter till böter eller fängelse i högst sex månader. Samtidigt skärptes även straffskalan för den grova svårhetsgraden av brottet till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Samtidigt fick den grova svårhetsgraden en egen brottsbeteckning, grovt bokföringsbrott, och det angavs i bestämmelsen vilka omständigheter som särskilt ska be-

¹⁹⁷ Se prop. 2004/05:69 särskilt s. 29 f.

¹⁹⁸ Se prop. 1981/82:85.

aktas vid bedömningen av om brottet är grovt.¹⁹⁹ Vid bedömande av om brottet är grovt ska numera särskilt beaktas om åsidosättanden av bokföringsskyldighet avsett mycket betydande belopp eller om gärningspersonen använt falsk handling eller om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Vid lagändringen 2005 motiverades straffskärpningarna bl.a. av att det enligt lagstiftaren kunde konstateras att straffen för de grova brotten var låga vid en jämförelse med bl.a. förmögenhetsbrotten, trots att bokföringsbrotten representerar förhållandevis allvarlig brottslighet med samhällsekonomiska konsekvenser som följd. I de fall då bokföringsbrotten är av sådan särskilt allvarlig beskaffenhet att de bör bedömas som grova, fanns det enligt lagstiftaren anledning att ifrågasätta om den då gällande straffskalan var tillräckligt vid. Genom en höjning av maximistraffet ansågs det skapas utrymme för en strängare syn på straffvärdet av bokföringsbrott av särskilt farlig art, t.ex. när osanna handlingar använts eller om brottsligheten ägt rum i syfte att dölja annan allvarlig ekonomisk brottslighet. Vad gäller straffskärpningen av den ringa graden av brottet ansågs det finnas skäl att se allvarigare på denna bl.a. därför att det inte är ovanligt med återfall i bokföringsbrott. Ett annat skäl som lyftes fram var s.k. målvakter som samtidigt kan stå under åtal för bokföringsbrott i flera olika juridiska personer där vart och ett av brotten inte är särskilt allvarligt. I dessa fall ansågs det finnas utrymme att i det enskilda fallet kunna välja annan påföljd än böter. Vidare pekade lagstiftaren på att flertalet brottsbalksbrott som är indelade i flera grader har en straffskala för det ringa brottet som går upp till fängelse sex månader och att samma lösning framstod som naturlig även för den ringa formen av bokföringsbrott.²⁰⁰

Som framgår av ovan har alltså straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av bokföringsbrott i tiden efter brottsbalkens tillkomst anpassats till de straffnivåer som gäller för ett stort antal andra förmögenhetsbrott. När vi nu föreslår att minimistraffet för vissa grova förmögenhetsbrott ska höjas, talar det i sin tur för att även minimistraffet för grovt bokföringsbrott bör höjas. På så vis skulle bokföringsbrottet, i fråga om abstrakt straffvärde, alltjämt jämföras med centrala förmögenhetsbrott såsom stöld, bedrägeri och förskingring.

¹⁹⁹ Se prop. 2004/05:69.

²⁰⁰ Se a. prop. s. 16 och s. 29 f.

Även betydelsen av de intressen som ligger bakom straffbestämmelsen om bokföringsbrott talar i viss mån för en sådan straffskärpning. Samtidigt skiljer sig bokföringsbrottet från flertalet andra förmögenhetsbrott i det att straffansvar för samtliga svårhetsgrader av brottet kan komma i fråga även vid oaktsamhet.²⁰¹ Till det kommer att brottet inte förutsätter någon vinning för gärningspersonen eller att någon annan faktiskt drabbas av en ekonomisk skada. Mot den bakgrunden menar vi att det inte framstår som motiverat att höja minimistraffet för grovt bokföringsbrott till den nivå som vi föreslår ska gälla för bl.a. grov stöld, grovt bedrägeri och grov förskingring. Av skäl som vi redovisat i avsnitt 8.6.1 under rubriken ”Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag” finns det inte heller anledning att höja maximistraffet för grovt bokföringsbrott eller i övrigt justera de straffskalor som gäller för bokföringsbrott av normalgraden och ringa bokföringsbrott.

8.6.6 Skadegörelsebrotten (12 kap. brottsbalken)

Förslag: Minimistraffet för grov skadegörelse ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i 12 kap. bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

Skadegörelsebrotten finns i 12 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över dessa brott och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

²⁰¹ I förarbetena till straffbestämmelsen framhålls visserligen att ansvar för grovt bokföringsbrott i praktiken torde komma i fråga endast vid uppsåtliga brott (se a. prop. s. 23). Samtidigt finns exempel i praxis där ett bokföringsbrott har bedömts som grovt även vid oaktsamhet från gärningspersonens sida, se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 6 november 2014 i mål B 5028-13.

Tabell 8.10 Skadegörelsebrotten (12 kap. brottsbalken)

Nuvarande straffskalor och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Skadegörelse (12 kap. 1 §)	Fängelse-minimum	2 år	SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)
Ringa skadegörelse (12 kap. 2 §)*	Böter	Sex månader	SFS 2017:442 (prop. 2016/17:1319)
Åverkan (12 kap. 2 a §)*	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov skadegörelse (12 kap. 3 §)	Sex månader	Sex år	SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)
Tagande av olovlig väg (12 kap. 4 §)	Böter	Sex månader	SFS 2017:442 (prop. 2016/17:131)

* Genom en lagändring 2017 (SFS 2017:442) ändrades brottsbeteckningen från åverkan till ringa skadegörelse. Delar av bestämmelsen flyttades till en ny paragraf (2 a §).

Skadegörelse och åverkan

I bestämmelserna om skadegörelse (12 kap. 1, 2 och 3 §§) straffbeläggs handlande som innebär att egendom skadas eller förstörs till men för någon annans rätt. I bestämmelsen om åverkan (12 kap. 2 a §) straffbeläggs ringa tillgrepp av vissa naturprodukter, bl.a. växande träd, grenar eller gräs.

Straffskalorna för skadegörelse har ändrats vid två tillfällen sedan brottsbalken infördes. Genom en lagändring 2003 ändrades straffskalan för skadegörelse av normalgraden från böter eller fängelse i högst sex månader till böter eller fängelse i högst ett år.²⁰² Genom ytterligare en lagändring 2017 ändrades straffskalan för ringa skadegörelse (dessförinnan åverkan) från böter till böter eller fängelse i högst sex månader samtidigt som en del av straffbestämmelsen flyttades till en ny paragraf, 12 kap. 2 a §, med oförändrad straffskala (böter) och brottsbeteckning (åverkan). Genom samma lagändring ändrades straffskalan för grov skadegörelse från fängelse i högst fyra år till fängelse i lägst sex månader och högst sex år samtidigt som den uppräknings av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet ska anses som grovt ändrades. Straffskalan för

²⁰² Se prop. 2002/03:138.

brott av normalgraden skärptes också på så vis att maximistraftet höjdes till fängelse i högst två år.²⁰³

Vid lagändringen 2017 motiverades straffskärpningarna bl.a. av de likheter som finns mellan skadegörelse och tillgreppsbroten. Lagstiftaren framhöll att i båda fallen drabbas den enskilde av samma egendomsförlust, gärningspersonen visar också samma brist på respekt för andras egendom och på samma sätt som vid stöld kan skadegörelse rymma integritetskränkande inslag. Vidare pekade lagstiftaren på att straffskalan för skadegörelse bör vara utformad på så sätt att det i större utsträckning är möjligt att som ett särskilt brott beakta sådan uppsåtlig skadegörelse som kan utgöra ett led i annan brottslighet, t.ex. när ett stulet fordon används för att forcera en grind eller en husvägg i samband med ett rån. Ett annat exempel som lyftes fram var att gärningspersonen som ett verkligt eller föregivet led i protester mot det allmänna tänder eld på bilar eller byggnader utan att det finns sådan spridningsrisk att förutsättningarna att döma för mordbrand eller annat brott i 13 kap. brottsbalken är uppfyllda. I bl.a. fall som dessa ansågs den då gällande straffskalan för skadegörelsebroten inte ge tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätningen. Mot den bakgrunden menade regeringen att skadegörelsebroten fortsättningsvis borde ha samma abstrakta straffvärde som de typiska tillgreppsbroten, och därmed övriga centrala förmögenhetsbrott.²⁰⁴

Utöver den ekonomiska skada som skadegörelsebrottet medför, kan de allvarigare formerna av brottet – i likhet med andra förmögenhetsbrott såsom exempelvis grov stöld och inbrottsstöld – vara mycket integritetskränkande för brottsoffret. Det kan då handla om att skadegörelsen sker efter inbrott i brottsoffrets hem, fritidshus eller affärslokal. Brottet kan också begås i ett uppenbart trakasserande syfte. Många allvarigare fall av skadegörelse innebär dessutom att egendom av betydande ekonomiskt värde förstörs. Det förhållandet kan i sig göra skadegörelsebrottet särskilt kännbart och integritetskränkande, inte minst om skadegörelsen drabbar en målsägande med knappa ekonomiska resurser. Allvarigare fall av skadegörelse kan även ha vissa mer samhällsskadliga inslag. I dessa fall kan det handla om att viktig infrastruktur förstörs eller skadas utan att straffansvar kan komma i fråga enligt någon av straffbestämmelserna i 13 kap. brotts-

²⁰³ Se prop. 2016/17:131.

²⁰⁴ Se a. prop. s. 76 ff.

balken. Härtill kommer att skadegörelsebrottet omfattar sådana fall där föremål eller byggnader med stora kulturhistoriska värden förstörs eller skadas. Mot nu angiven bakgrund menar vi att de allvarigare fallen av skadegörelse är mera straffvärda än vad brottets nuvarande straffskalor ger uttryck för och att det finns skäl att anpassa straffskalan för grov skadegörelse till de straffskärpningar som vi föreslår för andra närliggande brottstyper såsom grov stöld, grovt bedrägeri och grov förskingring. Minimistraffet för grov skadegörelse bör följaktligen höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Av skäl som vi redovisat i avsnitt 8.6.1 under rubriken "Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag" finns det inte anledning att göra några andra ändringar av de straffskalor som gäller för skadegörelsebrottet.

När det gäller brottet överkan ingår endast böter i straffskalan. Som framgår av ovan har den straffskalan för brottet inte ändrats sedan brottsbalken infördes. Före lagändringen 2017 omfattade dock straffbestämmelsen vissa andra typer av gärningar. I dag omfattar brottet, som ovan nämnt, endast ringa tillgrepp av vissa naturprodukter. Den nu gällande straffskalan framstår mot den bakgrunden som väl avvägd och förefaller återspegla brottets allvar. Straffskalan bör därför inte ändras.

Tagande av olovlig väg

I bestämmelsen om tagande av olovlig väg (12 kap. 4 §) kriminaliseras vissa fall av olovligt färdande utanför väg på annans mark, tomt och plantering som riskerar att skada dessa områden. Tänkbara förfaranden som kan träffas av bestämmelsen är exempelvis att gå, rida, cykla, köra bil eller snöskoter på ett område som inte är att anse som väg.

Som framgår av tabellen ovan ändrades straffskalan för brottet 2017, från böter till böter eller fängelse i högst sex månader. Den straffskärpningen innebär att normalpåföljden för brottet är böter men att det numera finns utrymme för att i de allvarligaste fallen döma ut ett kortare fängelsestraff.²⁰⁵ Straffskalan ger alltså utrymme för en nyanserad straffmätning och förefaller återspegla brottets allvar. Straffskalan bör därför inte ändras.

²⁰⁵ Se a. prop. s. 83.

8.7 De allmänfarliga brotten (13 kap. brottsbalken)

8.7.1 Vår bedömning

Bedömning: Straffskalorna för de allmänfarliga brotten bör inte ändras.

Skälen för vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

De allmänfarliga brotten finns i 13 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över de allmänfarliga brotterns straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken infördes anges det särskilt.

Tabell 8.11 Allmänfarliga brott (13 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Mordbrand (1 § första stycket)	Två år	Åtta år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Mordbrand, mindre allvarligt brott (1 § andra stycket)	Ett år	Tre år	Inte ändrad sedan den särskilda straffskalan för mindre allvarligt brott infördes genom SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Grov mordbrand (2 §)	Sex år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Allmänfarlig ödeläggelse (3 § första stycket)	Två år	Åtta år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Allmänfarlig ödeläggelse, mindre allvarligt brott (3 § andra stycket)	Ett år	Tre år	Inte ändrad sedan den särskilda straffskalan för mindre allvarligt brott infördes genom SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Grov allmänfarlig ödeläggelse (3 § tredje stycket)	Sex år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Sabotage (4 §)	Fängelse- minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Sabotage, grovt brott (5 §)	Två år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Kapning (5 a § första stycket)*	Fängelse- minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1971:188 (prop. 1971:92)
Sjö- eller luftfarts- sabotage (5 a § andra stycket)*	Fängelse- minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1973:342 (prop. 1973:92)
Kapning/Sjö- eller luftfartssabotage, grovt brott (5 a § tredje stycket)*	Två år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Flygplatssabotage (5 b § första stycket)	Fängelse- minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1990:416 (prop. 1989/90:130)
Flygplatssabotage, grovt brott (5 b § andra stycket)	Två år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Sabotage mot blåljus- verksamhet (5 c § första stycket)	Fängelse- minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2019:1162 (prop. 2018/19:155)
Grovt sabotage mot blåljusverksamhet (5 c § andra stycket)	Två år	18 år eller på livstid	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2019:1162 (prop. 2018/19:155)
Allmänfarlig vård- löshet (6 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Allmänfarlig vård- löshet, grovt brott (6 § andra stycket)	Fängelse- minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Spridande av gift eller smitta (7 § första stycket)	Fängelse- minimum	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Spridande av gift eller smitta, grovt brott (7 § andra stycket)	Fyra år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Förgöring (8 § första stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Förgöring, grovt brott (8 § andra stycket)	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Vårdslöshet med gift eller smittämne (9 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Underlåtenhet att avvärja allmänfara (10 §)	Böter	Ett år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

* Genom en lagändring 1990 (SFS 1990:416) ändrades brottsbeteckningen kapning av luftfartyg till kapning samtidigt som brottsbeteckningen luftfartssabotage ändrades till sjö- eller luftfartssabotage.

I kapitlet kriminaliseras sådana allmänfarliga gärningar som innebär fara för många människors liv, hälsa eller egendom och i vissa fall omfattande förstörelse av egendom. Flera av brotten innefattar även angrepp mot viktig infrastruktur eller störningar av samhällsviktig verksamhet. Brotten riktas alltså inte enbart mot enskilda individer och deras egendom utan påverkar många gånger en större grupp av människor och skadar i vissa fall centrala samhällsfunktioner. Ett sådant brottsligt angrepp måste typiskt sett anses mycket allvarligt. Mot den bakgrunden framstår det som foljdriktigt att flera av de allmänfarliga brotten har ett mycket högt abstrakt straffvärde och att straffnivån för flera av brotten i princip motsvarar den nivå som gäller för de allvarligaste brotten mot liv och hälsa i 3 kap. brottsbalken respektive brotten mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken. Våra närmare överväganden vad gäller de enskilda brotten i 13 kap. brottsbalken redovisas i det följande.

Mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse

Med mordbrand (13 kap. 1 §) avses att någon anlägger brand som innebär fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Vid bedömningen av om en mordbrand ska rubriceras som grovt ska särskilt beaktas om branden anlagts i tätbebyggt samhälle, där den lätt kunde sprida sig, eller annars inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse.

Med allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 §) avses att någon åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för annans

liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Vid bedömningen av om brottet allmänfarlig ödeläggelse ska rubriceras som grovt ska särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art.

Som framgår av tabellerna ovan är straffskalorna för de olika svårighetsgraderna av mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse utformade på samma vis. Straffskalan för brott av normalgraden har varit oförändrad sedan brottsbalken infördes.

Den särskilda straffskalan för gärningar av mindre allvarlig art infördes genom en lagändring 1993 och har varit oförändrad sedan dess. I samband med den lagändringen framhöll lagstiftaren bl.a. att straffet för mordbrand i praxis ofta bestämdes till eller sattes under straffminimum (då fängelse i två år) och att det talade för att en hel del gärningar som är att bedöma som mordbrand enligt domstolarna har ett straffvärde som understiger minimistraftet. Även om brottets straffvärde allmänt sett ansågs högt förekom det alltså, enligt lagstiftaren, uppenbarligen inte sällan fall där det dåvarande minimistraftet framstod som för högt. Mot den bakgrunden ansågs det finnas skäl att öppna möjligheten för att i mindre allvarligt fall döma till ett lägre fängelsestraff. Även dessa gärningar, menade lagstiftaren, hade ett betydande straffvärde och minimistraftet för de mindre allvarliga fallen skulle därför sättas väsentligen högre än allmänt fängelseminimum, nämligen till ett år. Maximistraftet bestämdes till tre år. Eftersom straffskalorna för respektive grad av mordbrand och allmänfarlig vårdslöshet hade varit samma sedan 1948 och att likheterna mellan brotten var stor, ansågs det finnas skäl för att straffskalorna för de båda brotten även fortsättningsvis skulle vara lika. En särskild straffskala för mindre allvarliga brott infördes därför även för allmänfarliga ödeläggelse.²⁰⁶

År 2009 ändrades maximistraftet för grov mordbrand och grov allmänfarlig ödeläggelse från fängelse i tio år eller på livstid till fängelse i 18 år eller på livstid.²⁰⁷ Vad gäller allmänfarlig ödeläggelse infördes genom en lagändring 2023 kvalifikationsgrunder för det grova brottet. Syftet med ändringen var främst att ge bättre vägledning vid

²⁰⁶ Se prop. 1992/93:141 s. 42 f.

²⁰⁷ Se prop. 2008/09:118. Se även avsnitt 7.7.1 för en utförligare beskrivning av reformen 2009 i samband med att vi behandlar de yttre ramarna för de tidsbestämda straffen.

bestämmelsens tillämpning och att säkerställa att försvårande omständigheter skulle få ett tydligt genomslag i rättstillämpningen.²⁰⁸

Som framgår av ovan är alltså de gärningar som kan omfattas av straffbestämmelserna om mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse gärningar av mycket allvarligt slag som typiskt sett innebär en betydande fara för annans liv, hälsa eller egendom och i många fall även en betydande förstörelse av egendom. De stränga straff som redan i dag är föreskrivna för brotten återspeglar därför, enligt vår mening, väl brottslighetens allvar. Den särskilda straffskala för mindre allvarliga brott som infördes 1993 ger dessutom utrymme för en nyanserad straffmätning för de minst allvarliga gärningarna som omfattas av straffbestämmelserna. Även 2009 års lagändring innebär ett ökat utrymme för en nyanserad straffmätning. Mot den bakgrunden menar vi att det saknas skäl att ändra straffskalorna för mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse.

Sabotagebrotten

Sabotagebrotten regleras i 13 kap. 4–5 c §§. Straffbestämmelserna om sabotage (4 och 5 §§), som fick sin nuvarande placering vid brottsbalkens tillkomst, tar sikte på sabotagegärningar som riktar sig mot viktiga institutioner i Sverige såsom försvar, rättsväsende och kommunikationer. Bestämmelserna har inte ändrats sedan de infördes i brottsbalken, med undantag för att straffet för den grova graden av brottet skärptes 2009 (se nedan).

De övriga speciella reglerna om sabotagegärningar i 5 a och 5 b §§ – kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage – avser luftfartyg (bl.a. flygplan), fartyg, havsplattformar och flygplatser osv. och tar sikte på gärningar som mer allmänt riskerar säkerheten i de sammanhangen. Dessa straffbestämmelser har sin grund i internationella konventioner och har ändrats ett flertal gånger sedan de infördes i brottsbalken. En straffbestämmelse om kapning av luftfartyg infördes för första gången i brottsbalken 1971.²⁰⁹ Straffbestämmelsen placerade då i en ny paragraf (13 kap. 5 a §) med straffskalan fängelse i högst fyra år för brott av normalgraden och för grovt brott fängelse i lägst ett och högst tio år. Genom en lagändring 1973 in-

²⁰⁸ Se prop. 2022/23:53 s. 57 ff.

²⁰⁹ Se prop. 1971:92.

fördes i samma paragraf även en straffbestämmelse om luftfartssabotage med straffskalan fängelse i högst fyra år.²¹⁰ Genom samma lagändring fick den grova svårhetsgraden av kapning av luftfartyg och luftfartssabotage straffskalan fängelse i lägst två år och högst tio år eller på livstid. År 1990 genomfördes flera ändringar i 13 kap. 5 a § och straffbestämmelserna i den paragrafen fick då sina nuvarande brottsbeteckningar, kapning respektive sjö- eller luftfartssabotage, utan att tidigare gällande straffskalor ändrades.²¹¹ Genom samma lagändring infördes i 13 kap. 5 b § brotten flygplatssabotage med motsvarande straffskalor som då gällde för de andra sabotagebrotten. Genom ytterligare två lagändringar, 2003 och 2008, utvidgades straffansvaret för kapning.²¹² Slutligen, genom en lagändring 2009, ändrades maximistraffet för samtliga sabotagebrott av den grova svårhetsgraden från fängelse i tio år eller på livstid till fängelse i 18 år eller på livstid.²¹³

Sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § avser sabotagegärningar som riktar sig mot polisverksamhet, räddningstjänst eller ambulanssjukvård. Straffbestämmelsen infördes i brottsbalken 2019. Straffskalorna för brottet utformades då för att överensstämma med vad som gällde för andra sabotagebrott i 13 kap. brottsbalken. I det sammanhanget framhöll lagstiftaren särskilt att straffbestämmelsen kan omfatta sådana fall där en eller flera gärningsmän, med full insikt om situationen, hindrar polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård att komma fram till en olycksplats eller en brand och detta utgör en direkt orsak till att människoliv går förlorade. Främst mot den bakgrunden ansågs det motiverat med livstids i straffskalan för den grova svårhetsgraden av brottet.²¹⁴

Som framgår av ovan omfattar samtliga sabotagebrott – i likhet med mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse – gärningar av mycket allvarligt slag som typiskt sett innebär en betydande fara för annans liv, hälsa eller egendom samt i många fall även en betydande förstörelse av annans egendom. Brotten innefattar även angrepp mot viktiga samhällsfunktioner eller viktig infrastruktur. De stränga straff som redan i dag är föreskrivna för brotten återspeglar därför, enligt

²¹⁰ Se prop. 1973:92.

²¹¹ Se prop. 1989/90:130.

²¹² Se prop. 2002/03:38 och prop. 2017/18:73.

²¹³ Se prop. 2008/09:118. Se även avsnitt 7.7.1 för en utförligare beskrivning av reformen 2009 i samband med att vi behandlar de yttre ramarna för de tidsbestämda straffen.

²¹⁴ Se prop. 2018/19:155 s. 26 f.

vår mening, väl brottslighetens allvar. Med hänsyn till att straffskalan för brott av normalgraden börjar på allmänt fängelseminimum ger nuvarande straffskalor dessutom utrymme för en nyanserad straffmätning i de mindre allvarliga fallen. Samtidigt ger befintliga straffskalor utrymme för att i mer graverande fall mäta ut ett längre fängelsestraff, och i de allra allvarligaste fallen, ett livstidsstraff. Det nu anförda leder oss sammantaget till slutsatsen att straffskalorna för de olika sabotagebrotten i 13 kap. 4–5 c §§ inte bör ändras.

Allmänfarlig vårdslöshet

Allmänfarlig vårdslöshet (13 kap. 6 §) kan sägas vara en slags oaktsamhetsvariant av mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och vissa av sabotagebrotten. Samtidigt straffbeläggs även att gärningspersonen genom oaktsamhet framkallar fara för brand eller explosion eller därmed likställd ofärd. Någon sådan primäraffekt som avses i bestämmelsen om mordbrand eller allmänfarlig ödelägges behöver alltså inte ha uppstått för att straffansvar för allmänfarlig vårdslöshet ska komma i fråga.

I praxis har straffbestämmelsen tillämpats vid oaktsam hantering av explosiva varor (ammunition) och vid framförande av tåg i strid med gällande säkerhetsföreskrifter.²¹⁵ Straffansvar för allmänfarlig vårdslöshet kan också aktualiseras i mer vardagliga situationer, exempelvis när gärningspersonen somnar med en tänd cigarett i sin bostad eller glömmer att stänga av en påslagen spisplatta så att brand eller risk för brand uppstår.²¹⁶

Det straffbara området för allmänfarlig vårdslöshet omfattar alltså en rad oaktsamma ageranden av mer eller mindre allvarligt slag. Mot den bakgrunden förefaller straffbestämmelsens nuvarande straffskala, som uppdelad på två svårhetsgrader sträcker sig från böter till fängelse i högst två år, väl återspegla brottslighetens allvar och ge utrymme för en nyanserad straffmätning. Det saknas därför skäl att ändra straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av brottet.

²¹⁵ Se NJA 1995 s. 145 och NJA 1993 s. 86.

²¹⁶ Se exempelvis Svea hovrätts dom den 25 oktober 2021 i mål B 944-21 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 26 april 2022 i mål B 955-22.

Spridande av gift eller smitta och förgöring m.m.

Spridande av gift eller smitta (13 kap. 7 §) består i att framkalla fara för människors liv eller hälsa genom att sprida gift eller dylikt eller överföra eller sprida allvarlig sjukdom. Det kan exempelvis handla om att förgifta eller infektera livsmedel eller vatten. Förgöring (13 kap. 8 §) kan sägas utgöra en motsvarighet till spridande av gift eller smitta, med den skillnaden att gärningen riktar sig mot växter eller djur i stället för människor. Vårdslöshet med gift eller smittämne (13 kap. 9 §) är en oaktsamhetsvariant av nyssnämnda brott.

I bestämmelsen som avser underlåtenhet att avvärja allmänfara (13 kap. 10 §) straffbeläggs vissa fall av underlåtenhet att avvärja fara för brand eller ofärd som avses i straffbestämmelserna om mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse samt vissa fall av underlåtenhet att avvärja sådan allmän fara som avses i straffbestämmelserna om spridande av gift eller smitta eller förgöring.

Brottet spridande av gift eller smitta omfattar en rad olika ageranden av mer eller mindre allvarligt slag. I de mindre allvarliga fallen kan brottsligheten innebära att ett fåtal människor riskerar att drabbas av kortvarig sjukdom samtidigt som de allvarligaste fallen kan handla om att ett mycket stort antal personer, t.ex. befolkningen i en hel stad, utsätts för livsfara. Mot den bakgrunden förefaller straffbestämmelsens nuvarande straffskala, som uppdelad på två svårhetsgrader sträcker sig från allmän fängelseminimum till fängelse i 18 år eller på livstid, väl återspegla brottslighetens allvar och ge utrymme för en adekvat straffmätning. Eftersom brottet förgöring utgör en motsvarighet till spridande av gift eller smitta, med den skillnaden att gärningen riktar sig mot växter eller djur i stället för människor, framstår det som rimligt att brottet förgöring har ett väsentligt lägre abstrakt straffvärde än brottet spridande av gift eller smitta. Vidare framstår det som följdriktigt att oaktsamhetsvarianten av de nyss nämnda brotten har ett ännu lägre abstrakt straffvärde. Det nu anförda leder oss sammantaget till slutsatsen att straffskalorna för brotten i 13 kap. 7–9 §§ inte bör ändras. Inte heller beträffande brottet underlåtenhet att avvärja allmänfara har vi identifierat något behov av att ändra den nu gällande straffskalan.

8.8 Förfalskningsbrotten (14 kap. brottsbalken)

8.8.1 Utgångspunkter för våra överväganden

Bedömning: Ändringar i straffskalorna för förfalskningsbrotten bör övervägas.

Skälen för vår bedömning

Förfalskningsbrotten finns i 14 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över brottens straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

Tabell 8.12 Förfalskningsbrotten (14 kap. brottsbalken)
De nuvarande straffskalorna och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Urkundsförfalskning (1 §)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Förvanskning av urkund (2 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov urkunds-förfalskning (3 §)	Sex månader	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Hindrande av urkunds bevisfunktion (4 § första stycket)*	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Hindrande av urkunds bevisfunktion, ringa brott* (4 § andra stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Hindrande av urkunds bevisfunktion, grovt brott (4 § tredje stycket)*	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Signaturförfalskning (5 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Signaturförfalskning, ringa brott (5 § andra stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Signaturförfalskning, grovt brott (5 § tredje stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Penningförfalskning (6 § första stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Penningförfalskning, ringa brott (6 § andra stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Penningförfalskning, grovt brott (6 § tredje stycket)	Två år	Åtta år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Olovlig befattning med falska pengar (7 § första stycket)*	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2001:31 (prop. 2000/01:40)
Olovlig befattning med falska pengar, ringa brott (7 § andra stycket)*	Böter	Sex månader	I Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2001:31 (prop. 2000/01:40)
Olovlig befattning med falska pengar, grovt brott (7 § tredje stycket)*	Sex månader	Sex år	SFS 2016:348 (prop. 2015/16:83)
Märkesförfalskning (8 § första stycket)*	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Märkesförfalskning, ringa brott (8 § andra stycket)*	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Märkesförfalskning, grovt brott (8 § tredje stycket)*	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Förfalskning av fast märke (9 § första stycket)*	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Förfalskning av fast märke, ringa brott (9 § andra stycket)*	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Brukande av det förfälskade (10 §)	Hänvisar till straffskalorna för de enskilda brotten i kapitlet		
Olaga spridande av efterbildning (11 §)*	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

* Genom en lagändring 2013 (SFS 2013:425) gjordes flera ändringar i kapitel 14. Bland annat ändrades brottsbeteckningen undertryckande av urkund till hindrande av urkunds bevisfunktion samtidigt som bestämmelserna som avser olovlig befattning med falska pengar, märkesförfalskning, förfalskning av fast märke, brukande av det förfälskade och olaga spridande av efterbildning flyttades från 14 kap. 6 a, 7, 8, 9 respektive 10 §§ till de paragrafer där de nu är placerade. (Se prop. 2012/13:74.)

Skyddsintresset bakom kriminaliseringen av förfalskningsbrotten kan rent allmänt sägas vara behovet av att olika aktörer i samhället ska kunna sätta sin tilltro till att vissa handlingar verkligen härrör från den som ställt ut handlingen. Det är uppenbart att det finns ett betydande intresse av att skydda vissa viktiga handlingar mot förfalskning. Detta gäller särskilt pengar och andra betalningsmedel men även för värdepapper, värderingsintyg, avtal och andra handlingar som har betydelse för den allmänna omsättningen. Även pass, tillståndshandlingar och andra liknande dokument som utfärdas av myndigheter bör ha ett starkt straffrättsligt skydd mot förfalskning. Mycket av mänsklig interaktion skulle bli ytterst komplicerad om man inte kan utgå från att handlingar och andra dokument är äkta. Det är mot den bakgrunden man bör se förfalskningsbrotten.

Straffnivån för förfalskningsbrotten ligger allmänt sett nära den straffnivå som gäller för förmögenhetsbrotten i 8–12 kap. brottsbalken. Enligt vår mening framstår den ordningen i grunden som lämplig eftersom brotten i dessa kapitel många gånger är närliggande. Förfalskningsåtgärder som vidtas med olika slags handlingar utgör exempelvis inte sällan förstadier till olika förmögenhetsbrott, främst bedrägeri (9 kap. 1–3 §§), trolöshetsbrott (10 kap. 1–3 §§) och brott mot borgenärer (11 kap.). Vissa förmögenhetsbrott, exempelvis ett bedrägeri, kan begås genom att ett förfalskningsbrott. Vidare ska vid bedömningen av om vissa förmögenhetsbrott är grova bl.a. särskilt beaktas om gärningspersonen använt falska handlingar. Det gäller exempelvis vid bedrägeri (9 kap. 3 § andra stycket), förskingring (10 kap. 3 § andra stycket) och oredlighet mot borgenärer (11 kap. 1 § tredje stycket).²¹⁷ Konkurrenssituationen mellan ett förmögenhetsbrott och ett förfalskningsbrott löses i dessa fall ofta genom att gärningspersonen döms endast för förmögenhetsbrottet som då vanligtvis placeras i en högre svårhetsgrad samtidigt som det konsumerade förfalskningsbrottet citeras i domslutet. I ett sådant fall döms gärningspersonen exempelvis för *grovt bedrägeri medelst urkunds förfalskning*.²¹⁸ Det förekommer dock att domstolen i den typen av

²¹⁷ Detsamma gäller även för vissa brott i specialstraffrätten som är närliggande förmögenhetsbrotten. Ett exempel är bidragsbrott, se 3 § andra stycket bidragsbrottslagen (2007:612). Se även straffbestämmelserna avseende grovt skattebrott och grovt tullbrott i skattebrottslagen (1971:69) respektive lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

²¹⁸ Se bl.a. Ulväng m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten*, 2 uppl., 2014, s. 99 och 126 f.

situationer dömer i konkurrens, dvs. både för förmögenhetsbrottet och förfalskningsbrottet.²¹⁹

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för de flesta förfalskningsbrotten inte ändrats sedan brottsbalken infördes. Samtidigt har det under senare tid skett en rad ändringar i straffskalorna för ett stort antal andra brottsbalksbrott och brott i specialstraffrätten. Dessutom föreslår vi nu straffskärpningar för flera förmögenhetsbrott varav vissa, som nyss nämnt, är närliggande förfalskningsbrotten. Det väcker frågor om straffskalorna för förfalskningsbrotten behöver justeras för att principerna om proportionalitet och ekvivalens ska kunna anses upprätthållna. Det finns mot den bakgrunden anledning att närmare överväga ändringar av straffskalorna för förfalskningsbrotten. Ytterst är det dock – som vi framhållit tidigare – brottens allvar som ska vara avgörande för straffskalornas utformning.

8.8.2 Vårt förslag och vår bedömning

Förslag: Minimistraffet för grov urkundsförfalskning ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i 14 kap. brottsbalken bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Urkundsförfalskning

Urkundsförfalskning (14 kap. 1–3 §§) utgör det mest centrala förfalskningsbrottet och består i att gärningspersonen obehörigen, genom att skriva eller på liknande sätt anger en annan persons namn eller på annat sätt, framställer en falsk urkund eller ändrar eller fyller ut en äkta urkund. För straffansvar förutsätts även att fara i bevishänseende uppstår.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av brottet – urkundsförfalskning, grov urkundsförfalskning och förvanskning av urkund (ringa brott) – inte ändrats

²¹⁹ Se t.ex. NJA 1972 s. 643 och NJA 1986 s. 234.

sedan brottsbalken infördes. Genom en lagändring 2013 utvidgades och förtydligades urkundsbegrepp, bl.a. för att anpassa regleringen till användningen av handlingar i elektronisk miljö.²²⁰ Numera avses med urkund

1. en handling som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis och som har en utställarangivelse och originalkaraktär,
2. en elektronisk handling som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis och som har en utställarangivelse som kan kontrolleras på ett tillförlitligt sätt, och
3. ett märke som ställts ut till bevis om en persons identitet eller om en viss rättighet eller prestation och som har originalkaraktär (bevismärke).

Vid bedömningen av om brottet är ringa ska särskilt beaktas om urkunden är av mindre vikt eller om gärningen har begåtts för att hjälpa någon till hans eller hennes rätt. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om förfalskningen avsett en myndighets arkivhandling av vikt eller en urkund som är särskilt betydelsefull i den allmänna omsättningen eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

De allvarigare formerna av urkundsförfalskning utgör ofta ett led i annan omfattande och mer systematisk brottslighet. Det kan exempelvis handla om att gärningspersonen förfalskar olika typer av dokument för att få del av ekonomiska förmåner från välfärdssystemen eller andra utbetalningar eller lån som gärningspersonen annars inte skulle vara berättigad till. Det kan också handla om att bokföring, revisionsberättelser eller andra bolagshandlingar förfalskas, exempelvis i syfte att dölja annan brottslighet eller bolagets verkliga företrädare. Ett exempel på urkundsförfalskning i den typen av fall är att någon annans namnteckning förfalskas på ett bolagsstämmoprotokoll eller i en ändringsanmälan till Bolagsverket för att den personen felaktigt ska registreras som styrelseledamot. Ytterligare exempel på allvarliga former av urkundsförfalskning är tillverkning av falska pass, tillståndshandlingar eller andra liknande dokument.²²¹ Förfalsknings-

²²⁰ Se prop. 2012/13:74.

²²¹ Jfr rättsfallet ”De upprepade förfalskningarna” NJA 2018 s. 378 där tillverkning av ett stort antal falska identitetshandlingar har ansetts som skilda brott. Varje brottsenhet rubricerades av Högsta domstolen som urkundsförfalskning av normalgraden och det samlade straffvärdet av förfalskningsbrotten ansågs motsvara fängelse i ett år och sex månader.

brott av nu angivet slag måste betraktas som särskilt samhällsskadliga och bör enligt vår mening bestraffas hårdare än i dag. Mot den bakgrunden menar vi att det finns skäl att höja minimistraffet för grov urkundsförfalskning från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. En sådan höjning av minimistraffet innebär inte enbart en straffskärpning för sådana gärningar som ska bedömas som grov urkundsförfalskning utan innebär även att utrymmet utvidgas för att döma ut längre fängelsestraff för brott av normalgraden. Den föreslagna straffskärpningen innebär också att straffnivån för grov urkundsförfalskning anpassas till de straffnivåer som vi föreslår ska gälla för andra närliggande brottstyper såsom grovt bedrägeri, grov förskingring, grov oredlighet mot borgenärer och grovt bidragsbrott. Med hänsyn till principerna om proportionalitet och ekvivalens framstår det som lämpligt.

I övrigt har vi inte identifierat något behov av att justera de straffskalor som gäller för de olika svårhetsgraderna av urkundsförfalskning.

Hindrande av urkunds bevisfunktion och signaturförfalskning

Med hindrande av urkunds bevisfunktion (14 kap. 4 §) avses att någon förstör, gör obrukbar eller döljer en urkund. För straffansvar förutsätts även att åtgärden innebär fara i bevishänseende och att brottet inte är att anse som bokföringsbrott. Med brottet signaturförfalskning (14 kap. 5 §) avses att någon olovligen anbringar eller annars förfalskar någon annans namnteckning eller signatur på ett alster av konst eller brukskonst eller på annat sådant verk och därigenom ger sken av att den personen angett sig vara upphovsman.

Sedan införandet i brottsbalken justerades 14 kap. 5 § språkligt genom en lagändring 1970.²²² Skrivningen om subsidiaritet i förhållande till bokföringsbrott infördes i 14 kap. 4 § genom en lagändring 1982.²²³ Genom ytterligare en lagändring 2013 ändrades båda paragraferna språkligt samtidigt som brottsbeteckningen undertryckande av urkund ändrades till hindrande av urkunds bevisfunktion.²²⁴

Som framgår av tabellen ovan är straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av brotten utformade på samma sätt. Uppdelat på tre svårhetsgrader sträcker sig straffskalorna för respektive brott från

²²² Se prop. 1969:168.

²²³ Se prop.1981/82:82.

²²⁴ Se prop. 2012/13:74.

böter till fängelse i fyra år. Det ger ett betydande utrymme för en nyanserad straffmätning och förefaller väl återspegla brottens allvar. Straffskalorna, som inte har ändrats sedan brottsbalken infördes, kan dessutom sägas ge uttryck för att brotten typiskt sett är något mindre straffvärda än urkunds förfalskning. Någon anledning att med beaktande av de förhållanden som vi har bedömt bör vara styrande för straffskalornas utformning omvärdera det förhållandet har inte framkommit. Det gäller även med hänsyn taget till den straffskärpning som vi föreslår för urkunds förfalskning. Vi anser mot den bakgrunden att straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av hindrande av urkunds bevisfunktion respektive signaturförfalskning bör lämnas oförändrade.

Penningförfalskning och olovlig befattning med falska pengar

Med penningförfalskning (14 kap. 6 §) avses att någon eftergör eller på annat sätt förfalskar sedel eller mynt som gäller i Sverige eller utomlands eller som har beslutats för utgivning men ännu inte är gällande. Brottet olovlig befattning med falska pengar (14 kap. 7 §) innebär att någon anskaffar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar eller tar annan liknande befattning med falsk sedel eller falskt mynt som avses i bestämmelsen om penningförfalskning, med uppsåt att det förfalskade ska prånglas.

När det gäller penningförfalskning har brottsbeskrivningen, så när som på skrivningen om beslutade men ännu inte gällande sedlar eller mynt, varit oförändrad sedan brottsbalken infördes. Det rekvisitet lades till genom en lagändring 2001 för att anpassa bestämmelsen till ett rambeslut inom EU. Med anledning av de krav som uppställdes i rambeslutet infördes även brottet olovlig befattning med falska pengar.²²⁵ Genom ytterligare en lagändring 2013 moderniserades språket och straffbestämmelserna fick en annan styckesindelning samtidigt som straffbestämmelsen avseende olovlig befattning med falska pengar flyttades från tidigare 6 a § till 7 §.²²⁶

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av penningförfalskning inte ändrats sedan brottsbalken infördes. Vad gäller brottet olovlig befattning med falska pengar har

²²⁵ Se prop. 2000/01:40; jfr även prop. 1999/2000:85.

²²⁶ Se prop. 2012/13:74.

straffskalorna för ringa brott och brott av normalgraden inte ändrats sedan brottet infördes 2001. Däremot höjdes maximistraffet för det grova brottet från fängelse i fyra år till fängelse i sex år genom en lagändring 2016. Höjningen skedde för att anpassa straffskalan till kraven i EU:s direktiv 2014/62/EU av den 15 maj 2014 om straffrättsligt skydd av euron och andra valutor mot penningförfalskning. Förutom den ändringen av straffskalan gjordes i lagstiftningsärendet bedömningen att svensk rätt uppfyllde åtagandena i direktivet.²²⁷ I anledning av straffskärpningen framhöll regeringen bl.a. att när det gällde straffskalans utformning fanns det visserligen inget formellt hinder mot att höja straffet till den nivå som direktivet föreskriver (ett lägsta maximistraff om fem års fängelse). Enligt regeringen framstod det emellertid som lämpligt att låta maximistraffet för grov olovlig befattning med falska pengar motsvara vad som gäller för bl.a. grov stöld, grovt bedrägeri, grovt häleri och grovt svindleri, dvs. fängelse i sex år. En sådan utformning av straffskalan ansågs passa väl in i brottsbalkens systematik när det gäller gradindelade brott.²²⁸

De gärningar som omfattas av straffbestämmelserna om penningförfalskning och olovlig befattning med falska pengar kan vara av mycket allvarligt slag. Det kan handla om en närmast fabriksmässig framställning av falska pengar eller en omfattande hantering av förfalskade sedlar och mynt med en tydlig koppling till annan organiserad brottslighet. Sett i ljuset av detta framstår det höga minimi- och maximistraff som är föreskrivet för grov penningförfalskning liksom det högre maximistraff som numera är föreskrivet för grov olovlig befattning med falska pengar, enligt vår mening som motiverat och väl avvägt. Samtidigt ger straffskalorna för ringa brott och brott av normalgraden utrymme för en adekvat och nyanserad straffmätning i de mindre allvarliga fallen. Man kan exempelvis föreställa sig en tämligen amatörmässig framställning av falska pengar eller en hantering av en mindre mängd falska pengar, för vilket det kan vara motiverat att döma ut ett kortare fängelsestraff eller undantagsvis även böter. Straffskalorna bör mot den bakgrunden lämnas oförändrade.

²²⁷ Se prop. 2015/16:83 s. 9.

²²⁸ Se a. prop. s. 10.

Märkesförfalskning

Med märkesförfalskning (14 kap. 8 §) avses att någon eftergör gällande frimärke, beläggningsstämpel eller annat offentligt eller för allmänheten avsett svenskt eller utländskt värdemärke eller offentlig svensk eller utländsk kontrollmärkning på mått, vikt, vara, handling eller annat, eller anbringar falskt sådant märke eller obehörigen anbringar äkta märke eller annars förfalskar sådant märke eller det märkta.

Bestämmelsen straffbelägger alltså förfalskning av värdemärken och kontrollmärken. Ett värdemärke är ett märke som knyter en viss ekonomisk eller rättslig verkan till märket. Det kan exempelvis handla om frimärken, rabattkuponger eller månadskort för kollektivtrafik. Ett kontrollmärke är ett märke som fyller en bevisfunktion avseende ett visst föremål, exempelvis registreringsskyltar eller säkerhetsmärkningar för vissa typer av varor.²²⁹ Med undantag för en lagändring 2013 som innebar vissa språkliga justeringar, en förändrad styckesindelning och att bestämmelsen flyttades från tidigare 7 § till 8 §, har straffbestämmelsen varit oförändrad sedan brottsbalken infördes.²³⁰

Straffskalan för märkesförfalskning, som är uppdelad på tre olika svårhetsgrader, sträcker sig från böter till fängelse i fyra år. Straffskalan har alltså en betydande spännvidd. Den ordningen framstår som lämplig eftersom hithörande brott kan vara varierande slag. Det kan exempelvis handla om att enstaka frimärken används på nytt efter att en poststämpel tagits bort. Samtidigt omfattar straffbestämmelsen även mer allvarlig brottslighet, t.ex. yrkesmässig framställning av falska kontrollmärken. Mot den bakgrunden menar vi att straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av märkesförfalskning väl återspeglar brottslighetens allvar och bör lämnas oförändrade.

Förfalskning av fast märke

För förfalskning av fast märke (14 kap. 9 §) döms den som anbringar ett märke eller annat föremål som kan förväxlas med gällande gränsmärke, vattenmärke, fixpunkt eller annat märke för plan- eller höjdmätning eller flyttar, tar bort, skadar eller förstör ett sådant märke, om åtgärden innebär fara i bevishänseende.

²²⁹ Se Ulväng m.fl., a.a., s. 114 f.

²³⁰ Se prop. 2012/13:74.

Med undantag för en lagändring 2013 som innebar vissa språkliga justeringar och en förändrad styckesindelning har straffbestämmelsen varit oförändrad sedan brottsbalken infördes. Genom samma lagändring flyttades straffbestämmelsen från tidigare 8 § till 9 §.²³¹

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av förfalskning av fast märke inte ändrats sedan brottsbalken infördes. Straffskalan för förfalskning av fast märke, som är uppdelad på två olika svårhetsgrader, sträcker sig från böter till fängelse i fyra år. Liksom straffskalan för det närliggande brottet märkesförfalskning har straffskalan som helhet en betydande spännvidd, vilket ger utrymme för en nyanserad straffmätning. Straffskalan förefaller även väl återspegla brottslighetens allvar. Den bör därför inte ändras.

Brukande av det förfalskade

Enligt 14 kap. 10 § döms den som åberopar falsk urkund, bjuder ut eller saluför verk med falsk signatur, prånglar ut falsk sedel eller falskt mynt, använder falskt värde- eller kontrollmärke, åberopar falskt fast märke eller annars brukar något som förfalskats på ett sätt som anges i detta kapitel, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för brukande av det förfalskade som om han eller hon själv hade gjort förfalskningen.

Med undantag för en lagändring 2013 som innebar vissa språkliga justeringar har straffbestämmelsen varit oförändrad sedan brottsbalken infördes. Genom samma lagändring flyttades straffbestämmelsen från tidigare 9 § till 10 §.²³²

Den tillämpliga straffskalan för brukande av det förfalskade kan utläsas ur de lagrum i 14 kap. brottsbalken till vilka bestämmelsen hänvisar. Enligt vår mening finns det inte anledning att ändra den ordningen. Genom den straffskärpning som vi föreslår för grov urkunds- och värdepappersförfalskning ändras samtidigt indirekt vilka straff som kan dömas ut för brukande av falsk urkund. Att så blir fallet framstår som lämpligt.

²³¹ Se a. prop.

²³² Se a. prop.

Olaga spridande av efterbildning

För olaga spridande av efterbildning (14 kap. 11 §) döms den som i annat fall än som av 10 § bland allmänheten sprider något som lätt kan förväxlas med gällande sedel, mynt eller offentligt värdeemärke. Brottet begås normalt som ett led i olika slags förmögenhetsbrott. Ett exempel på vad som kan vara straffbart enligt bestämmelsen är att någon genom att använda en efterbildning av en sedel försöker betala för sig.²³³

Genom en lagändring 2013 gjordes vissa språkliga justeringar i straffbestämmelsen och den flyttades från tidigare 10 § till 11 §. I övrigt har bestämmelsen varit oförändrad sedan brottsbalken infördes.²³⁴ För brottet är endast föreskrivet böter, vilket förefaller återspegla allvaret i de gärningar som träffas av straffbestämmelsen. Straffskalan bör därför lämnas oförändrad.

8.9 Mened, falskt åtal och annan osann utsaga (15 kap. brottsbalken)

8.9.1 Vårt förslag och vår bedömning

Förslag: Minimistraffet för mened ska höjas från fängelseminimum till fängelse i sex månader. Den särskilda brottsbeteckningen ringa mened, som har straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader, ska tas bort och ersättas med en möjlighet att bestämma straffet till fängelse i högst ett år vid mindre allvarliga fall av mened.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i 15 kap. brottsbalken bör inte ändras.

²³³ Se Ulväng m.fl., a.a., s. 123.

²³⁴ Se a. prop.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

Mened, falskt åtal och andra brott som avser osanna utsagor, de s.k. sanningsbrotten, finns i 15 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över sanningsbrottens straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

Tabell 8.13 Sanningsbrotten (15 kap. brottsbalken)

Nuvarande straffskalor och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Mened (1 § första stycket)*	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ringa mened (1 § första stycket)*	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov mened (1 § andra stycket)*	Två år	Åtta år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Osann partsutsaga (2 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Osann partsutsaga, ringa brott (2 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ovarsam utsaga (3 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Osann utsaga inför nordisk domstol (4 a § första stycket 1)	Hänvisar till straffskalorna i 1 och 2 §§		Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1974:753 (prop. 1974:95)
Ovarsam utsaga inför nordisk domstol (4 a § första stycket 2)	Hänvisar till straffskalan i 3 §		Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1974:753 (prop. 1974:95)
Osann utsaga inför internationell domstol (4 b § första stycket)	Hänvisar till straffskalorna i 1 §		Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1993:83 (prop. 1992/93:81)
Ovarsam utsaga inför internationell domstol (4 b § andra stycket)	Hänvisar till straffskalan i 3 §		Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1993:83 (prop. 1992/93:81)
Falskt åtal (5 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Falskt åtal, ringa brott (5 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Falskt åtal, grovt brott (5 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Obefogat åtal (5 § tredje stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Falsk angivelse (6 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ringa falsk angivelse** (6 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov falsk angivelse** (6 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan den grova graden av brottet infördes genom SFS 2022:792 (prop. 2021/22:186)
Obefogad angivelse** (6 tredje stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Falsk beskyllning** (7 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ringa falsk beskyllning (7 § första stycket)**	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov falsk beskyllning** (7 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan den grova graden av brottet infördes genom SFS 2022:792 (prop. 2021/22:186)
Vårdslös beskyllning** (7 tredje stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Bevisförvanskning (8 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Bevisförvanskning, ringa brott (8 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Bevisförvanskning, grovt brott (8 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Underlåtenhet att avvärja rättsfel (9 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Osann försäkran (10 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Osann försäkran, grovt brott (10 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Vårdslös försäkran (10 § andra stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Osant intygande (11 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Osant intygande, grovt brott (11 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Brukande av osann urkund (11 § tredje stycket)	Hänvisar till straffskalorna i 11 § första och andra stycket		Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Missbruk av urkund (12 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Missbruk av urkund, grovt brott (12 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Missbruk av handling (12 § tredje stycket)	Hänvisar till straffskalorna i 12 § första och andra stycket		Inte ändrad sedan brottsbeteckningen infördes genom SFS 2013:425 (prop. 2012/13:74)
Förnekande av underskrift (13 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Förnekande av underskrift, grovt brott (13 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

* Genom en lagändring 2022 (SFS 2022:792) fick den ringa och grova svårhetsgraden av mened beteckningen ringa mened respektive grov mened.

** Genom en lagändring 2022 (SFS 2022:792) fick den ringa svårhetsgraden av falsk angivelse den egna brottsbeteckningen ringa falsk angivelse samtidigt som en grov svårhetsgrad av brottet (grov falsk angivelse) infördes med den särskilda straffskala som framgår av tabellen. Genom samma lagändring fick brotten falsk tillvitelse och vårdslös tillvitelse beteckningen falsk beskyllning och vårdslös beskyllning. Den ringa svårhetsgraden av brottet fick den egna brottsbeteckningen ringa falsk beskyllning samtidigt som en grov svårhetsgrad av brottet (grov falsk beskyllning) infördes med den särskilda straffskala som framgår av tabellen.

Sanningsbrotten i 15 kap. brottsbalken kan rent allmänt sägas skydda betydelsen av att vissa uppgifter är sanna. Flertalet av dessa brott avser primärt att skydda statens verksamhet och funktion. Dessa brott, främst de i 1–9 §§, är utformade med hänsyn till vikten av att staten ska kunna fullgöra sin judiciella funktion och tar sikte på ageranden som på olika sätt inverkar eller riskerar att inverka negativt på de rättsvårdande myndigheternas verksamhet. Den andra gruppen av sanningsbrott (10–13 §§) kan sägas bestå av fall där osanna uppgifter lämnas i urkunder eller där urkunder användas på ett sanningslöst sätt. Skyddsintresset bakom dessa brott kan därför sägas likna det som delvis motiverar kriminaliseringen av förfalskningsbrotten i 14 kap. brottsbalken, nämligen behovet av att olika aktörer i samhället ska kunna lita på att uppgifter som lämnas i vissa slags doku-

ment är sanna. Våra närmare överväganden vad gäller brotten i 15 kap. brottsbalken redovisas i det följande.

Mened

För mened (15 kap. 1 §) döms den, som efter att ha avlagt ed som är föreskriven i lag, lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen. Bestämmelsen syftar till att skydda tillförlitligheten av det bevismedel som består i att uppgifter lämnas under ed.

I 15 kap. 4 § brottsbalken finns en bestämmelse om ansvarsfrihet som bl.a. gäller den som, enligt 1 §, under ed lämnat osann uppgift eller förtigit sanningen. Enligt första stycket döms inte till ansvar om uppgiften är utan betydelse för saken. Detsamma gäller, enligt andra stycket, om någon lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen angående sådant som han eller hon haft rätt att vägra yttra sig om och omständigheterna innebär skälig ursäkt för honom eller henne.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av brottet – mened, ringa mened och grov mened – inte ändrats sedan brottsbalken infördes. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1976 justerades straffbestämmelsen med anledning av att edsformuläret fick en ändrad lydelse.²³⁵ Genom ytterligare en lagändring 2022 fick den ringa och grova svårhetsgraden av mened egna brottsbeteckningar, en ny kvalifikationsgrund för när brottet ska bedömas som grovt infördes och en av de befintliga kvalifikationsgrunderna justerades.²³⁶ Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det numera särskilt beaktas om det skett med uppsåt att

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.

Att vittnen som hörs under ed talar sanning är av central betydelse för att de rättsvårdande myndigheterna ska ha möjlighet att fullgöra sina uppgifter. Det gäller såväl inom straffprocessen som inom andra rättsliga förfaranden. Korrekta vittnesuppgifter utgör en grundlägg-

²³⁵ Se prop. 1975/1976:64 s. 46 f.

²³⁶ Se prop. 2021/22:186 s. 28 ff.

gande förutsättning både för funktionen av och tilltron till rättssystemet. Ett vittne som medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller förtiger sanningen i en rättegång angriper emellertid inte enbart rättssystemet som sådant utan riskerar även att skada parterna och andra aktörer som berörs av det rättsliga förfarandet. Det kan exempelvis handla om att någon riskerar att bli felaktigt lagförd för brott eller felaktigt frikänd, men också om att enskilda personer eller företag riskerar att felaktigt förlora ett tvistemål med bl.a. stora ekonomiska kostnader som följd. Även i andra typer av rättsliga förfaranden som rör såväl enskilda som allmänna intressen riskerar den som under ed medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller förtiger sanningen att orsaka parter och andra berörda aktörer stor skada. Mot nu angiven bakgrund menar vi att ett menedsbrott, i de fall då det inte finns några förmildrande eller försvårande omständigheter hänförliga till brottet, är så pass allvarligt att det framstår som motiverat att höja minimistraffet för normalgradsbrottet från allmänt fängelseminimum till fängelse i sex månader.

En sådan höjning av minimistraffet har övervägts tidigare. Som skäl mot en sådan straffskärpning har då framhållits bl.a. att ett minimistraff om sex månader innebär att det i fler fall än i dag kommer att dömas till straff för mened som är väsentligt strängare än det straff som döms ut för den brottslighet som meneden tar sikte på. Om någon exempelvis begår mened inom ramen för en rättegång om rattfylleri, stöld eller misshandel – vilka alla utgör brott som är mycket vanligt förekommande och där straffvärdet inte sällan ligger på fängelse i en månad – kommer straffet som döms ut för meneden i många fall att vara sex gånger högre än straffet för den brottslighet meneden avser. Även om det finns starka skäl att se allvarligt på brott som förhindrar eller riskerar att förhindra den rättskipande verksamheten, har det därvid gjorts gällande att den skillnaden i straffvärde mellan meneden och den brottslighet den avser kan anses vara oproportionerligt stor under vissa omständigheter. Vidare har framhållits att menedsbestämmelsen har ett vitt tillämpningsområde och är tillämplig även i tvistemål samt att skälen för att se allvarligare på mened inte kan anses föreligga i lika hög grad när det gäller den typen av mål.²³⁷

Det nu anförda har visserligen visst fog för sig. Samtidigt är det menedens mer allmänt skadliga inverkan på rättssystemets funktion och trovärdighet som är det viktigaste skälet till att ingripa straff-

²³⁷ Se a. prop. s. 35 och SOU 2021:35 s. 117 f.

rättsligt. Enligt vår mening finns det därför skäl att se mycket allvarligt på en menedsgärning oavsett vilken brottslighet som meneden tar sikte på och oavsett i vilken typ av rättsligt förfarande som menedsbrottet begås. Att ljuga under ed innebär alltid ett allvarligt angrepp mot rättsstaten som sådan, vilket straffskalan för menedsbrottet måste ge tydligt uttryck för. En annan sak är att det givetvis är försvårande om meneden tar sikte på mer allvarlig brottslighet eller begås under ett rättsligt förfarande som av något annat skäl är av särskild betydelse för parter eller andra berörda aktörer. Sammantaget gör vi alltså bedömningen att minimistraffet för normalgradsbrottet bör höjas från allmänt fängelseminimum till fängelse i sex månader.

Vid en sådan höjning av straffminimum för normalgradsbrottet bör den ringa svårhetsgraden av mened, som har straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader, tas bort och ersättas med en möjlighet att bestämma straffet till fängelse i högst ett år vid mindre allvarliga fall. På så vis skapas ett ökat utrymme för en nyanserad straffmätning för de mindre allvarliga fallen av mened samtidigt som tröskeeffekter vid straffmätningen kan undvikas, särskilt vid straffvärdebedömningen av sådana gärningar som ligger i gränslandet mellan brott av normalgraden och de mindre allvarliga fallen av mened. Genom straffskärpningen markeras också det allvar som alltid ligger i ett menedsbrott, oavsett svårhetsgrad. Vidare undviker man brottsbeteckningen ringa brott, vilket är en rubricering som framstår som mindre lämplig med hänsyn till den straffskala som vi nu föreslår för de mindre allvarliga fallen.²³⁸

Den särskilda straffskalan för mindre allvarliga fall av mened bör komma till användning främst för sådana gärningar som i dag bedöms som ringa mened. Sådana mindre allvarliga fall kan exempelvis handla om situationer där någon under ed lämnar uppgifter som visserligen inte är utan betydelse för saken (jfr ansvarsfrihetsbestämmelsen i 15 kap. 4 § brottsbalken), men som har en mycket liten inverkan på den. Att ett vittne lämnar oriktiga uppgifter som han eller hon inte är skyldig att lämna under ed kan också medföra att det finnas skäl

²³⁸ I det sammantaget bör framhållas att en motsvarande straffskala för de mindre allvarliga fallen av övergrepp i rättsak infördes i samband med att minimistraffet för normalgradsbrottet för övergrepp i rättsak höjdes från fängelseminimum till fängelse i sex månader (se prop. 2021/22:186 s. 39 f.).

att se mindre allvarligt på menedsbrottet än om personen har en sådan skyldighet.²³⁹

I samband med att kvalifikationsgrunderna för grov mened ändrades 2022 bedömdes det inte finnas skäl att ändra minimi- eller maximistraflet för det grova brottet.²⁴⁰ Någon anledning att med beaktande av de förhållanden som vi har bedömt bör vara styrande för straffskalornas utformning omvärdera den bedömningen har inte framkommit. Straffskalan för grov mened bör således lämnas oförändrad. Även det befintliga maximistraflet för normalgradsbrottet, fyra års fängelse, kan lämnas oförändrat.

Osann partsutsaga

För osann partsutsaga (15 kap. 2 §) döms den som under sanningsförsäkran i rättegång lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen. Regeln om ansvarsfrihet i 15 kap. 4 § brottsbalken (se under föregående avsnitt) gäller även den som, enligt 2 §, under sanningsförsäkran i rättegång lämnat osann uppgift eller förtigit sanningen.

Brottet osann partsutsaga är alltså i princip en motsvarighet till mened i fall där den osanna utsagan inte lämnas under ed, utan under sanningsförsäkran. Förhör under sanningsförsäkran är ett bevismedel som huvudsakligen används i tvistemål, om en part i målet begär att bli hörd (37 kap. 2 § rättegångsbalken).

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av brottet – osann partsutsaga och osann partsutsaga, ringa brott – inte ändrats sedan brottsbalken infördes. Inte heller i övrigt har straffbestämmelsen ändrats sedan brottsbalken infördes. Straffskalan i sin helhet sträcker sig från böter till fängelse i två år och någon grov svårhetsgrad av brottet finns inte. Straffnivån för osann partsutsaga är alltså väsentligt lägre än den som gäller för mened. Den ordningen hänger samman med att parter i civilmål ofta befinner sig i en svår intressekonflikt mellan att tillvarata sina egna intressen och intresset av att värna att de uppgifter som kommer fram i rättegång är sanna. Därför kan det framstå som rimligt att det abstrakta

²³⁹ Jfr prop. 2021/22:186 s. 34. Se även Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 15 kap. 1 § under rubriken Ringa mened, Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, 2 uppl., 2014, s. 136 med där gjorda hänvisningar, samt äldre förarbetsuttalanden i prop. 1948:80 s. 258 f. och 477.

²⁴⁰ Se prop. 2021/22:186 s. 35 f.; jfr dock SOU 2021:35 s. 115 ff.

straffvärdet är avsevärt lägre för osann partsutsaga jämfört med mened.²⁴¹ Någon anledning att med beaktande av de förhållanden vi har bedömt bör vara styrande för straffskalornas utformning omvärdera den ordningen har inte framkommit. Det gäller även med hänsyn tagen till den straffskärpning som vi föreslår för menedsbrottet. Vi anser mot den bakgrunden att straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av osann partsutsaga bör lämnas oförändrade.

Ovarsam utsaga

Brottet ovarsam utsaga (15 kap. 3 §) utgör en oaktsamhetsvariant av mened och osann partsutsaga. För straffansvar krävs grov oaktsamhet. Regeln om ansvarsfrihet i 15 kap. 4 § brottsbalken (se ovan) gäller även den som, enligt 3 §, av grov oaktsamhet begår en gärning som utgör mened eller osann partsutsaga.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för brottet – böter eller fängelse i högst sex månader – inte ändrats sedan brottsbalken infördes. Inte heller i övrigt har straffbestämmelsen ändrats sedan brottsbalken infördes.

Den nuvarande straffskalan för ovarsam utsaga framstår enligt vår mening som väl avvägd i förhållande till de straffskalor som gäller för de uppsåtliga varianterna av brottet. Det gäller även med beaktande av den straffskärpning som vi föreslår för menedsbrottet. Straffskalan för ovarsam utsaga kan därför lämnas oförändrad.

Osann eller ovarsam utsaga inför nordisk eller en internationell domstol

Straffbestämmelserna i 15 kap. 4 a och 4 b §§ avser osanna uppgifter som uppsåtliga eller av grov oaktsamhet lämnas under straffansvar inför domstol i Danmark, Finland, Island eller Norge (4 a §) samt inför vissa internationella domstolar, nämligen Europeiska unionens domstol, tribunalen vid denna domstol, Europeiska frihandelssammanslutningens domstol, EFTA-domstolen och Internationella brottmålsdomstolen (4 b §).

Att 4 a § infördes i 15 kap. brottsbalken har samband med tillkomsten av lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt m.m., som

²⁴¹ Jfr Ulväng m.fl., a.a., s. 137.

trädde i kraft den 1 juli 1975 i förhållande till Danmark, Finland och Norge (SFS 1975:297) och den 1 juli 1998 i förhållande till Island (SFS 1998:317).²⁴²

Bestämmelsen i 5 a §, som trädde i kraft den 1 januari 1994, infördes med anledning av Sveriges tillträde till det s.k. EES-avtalet.²⁴³ Därefter justerades paragrafen 1995 med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.²⁴⁴ Den 1 januari 2010 utvidgades tillämpningsområdet för bestämmelsen i anledning av Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.²⁴⁵

Den tillämpliga straffskalan för brotten kan utläsas ur de lagrum i 15 kap. som straffbestämmelserna i 15 kap. 4 a § respektive 15 kap. 4 b § hänvisar till. Begås gärningen uppsåtligen och skulle utsagan ha lämnats under ed i Sverige döms gärningspersonen för osann utsaga inför nordisk domstol och i förekommande fall osann utsaga inför en internationell domstol enligt den straffskala som gäller för mened. Begås gärningen uppsåtligen och är det fråga om utsaga av part i tvistemål inför en nordisk domstol döms gärningspersonen för osann utsaga inför nordisk domstol enligt den straffskala som gäller för osann partsutsaga. Begås gärningen av grov oaktsamhet döms gärningspersonen för ovarsam utsaga inför nordisk domstol och i förekommande fall ovarsam utsaga inför en internationell domstol enligt den straffskala som gäller för ovarsam utsaga.

Genom den straffskärpning som vi föreslår för mened ändras alltså indirekt vilka straff som kan dömas ut för brotten osann utsaga inför nordisk domstol och osann utsaga inför en internationell domstol. Att så blir fallet framstår som lämpligt.

Falskt åtal och obefogat åtal

Med falskt åtal avses enligt 15 kap. 5 § första stycket brottsbalken att gärningspersonen väcker åtal mot någon som är oskyldig med uppsåt att den åtalade ska bli fälld till ansvar. Brottet är indelat i tre svårhetsgrader. För brott av normalgraden döms till fängelse i högst

²⁴² Se prop. 1974/95. 1976 justerades 15 kap. 4 a § med anledning av att edsformuläret fick en ändrad lydelse, se prop. 1975/76:64, särskilt s. 46.

²⁴³ Se 2 § p. 14 under rubriken ”Justitiedepartementet” i förordningen (1993:1646) om ikraftträdande av vissa lagar och förordningar med anledning av Sveriges tillträde till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet).

²⁴⁴ Se prop. 1994/95:133.

²⁴⁵ Se prop. 2008/09:226.

två år. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om åtalet avsett ett allvarligt brott eller innefattat missbruk av tjänsteställning (15 kap. 5 § andra stycket brottsbalken).

Med obefogat åtal avses att gärningspersonen väcker åtal mot någon utan att det finns tillräckliga skäl för det (15 kap. 5 § tredje stycket). Brottet är inte gradindelat och för brottet är föreskrivet böter eller fängelse i högst sex månader.

Som framgår av tabellen ovan har straffskalorna för falskt åtal och obefogat åtal inte ändrats sedan brottsbalken infördes. Inte heller i övrigt har straffbestämmelserna ändrats sedan brottsbalken infördes. Med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn av straffskalorna har vi inte identifierat något behov av att justera de straffskalor som gäller för falskt åtal och obefogat åtal. Straffskalorna bör därför lämnas oförändrade.

Falsk och obefogad angivelse samt falsk och vårdslös beskyllning

För falsk angivelse döms, enligt 15 kap. 6 § brottsbalken, den som anger en oskyldig person till åtal med uppsåt att denne ska fällas till ansvar. Brottet är indelat i tre grader. För brott av normalgraden döms till fängelse i högst två år. För ringa falsk angivelse döms till böter eller fängelse i högst sex månader. För grov falsk angivelse döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om angivelsen avsett allvarlig brottslighet. Om gärningspersonen inte insåg, men hade skälig anledning att anta, att den angivne var oskyldig, döms för obefogad angivelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

För falsk beskyllning döms, enligt 15 kap. 7 § brottsbalken, den som, i annat fall än som avses i 6 §, hos åklagare, Polismyndigheten eller annan myndighet osant beskyller någon annan för en brottslig gärning, påstår en besvärande omständighet eller förnekar en friande eller mildrande omständighet, om myndigheten ska ta upp anmälan i en sådan sak. Brottet är indelat i tre grader. För brott av normalgraden döms till fängelse i högst två år. För ringa falsk beskyllning döms till böter eller fängelse i högst sex månader. För grov falsk beskyllning döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid

bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om beskyllningen avsett allvarlig brottslighet. Om gärningspersonen inte insåg men hade skälig anledning att anta, att utsagan var osann, döms för vårdslös beskyllning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelserna fick sin nuvarande utformning 2022. Genom den lagändringen justerades brottsbeteckningarna i vissa avseenden (se tabellen ovan) samtidigt som de allvarligaste formerna av falsk beskyllning och falskt åtal fick egna brottsbeteckningar – grov falsk beskyllning respektive grovt falskt åtal – med skärpta straffskalor.²⁴⁶ Som skäl för den straffskärpningen pekade regeringen bl.a. på att det fanns likheter mellan bestämmelserna om falsk angivelse, falsk beskyllning och falskt åtal men att enbart det sistnämnda brottet hade en särskild grad för grovt brott. Vidare framhöll regeringen att den nya regleringen om strafflindring vid medverkan till utredning av annans brott (29 kap. 5 a § brottsbalken) kunde förväntas innebära en ökad risk för felaktiga utpekanden. Regeringen menade att det då ofta kommer att handla om uppgifter om allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk, vilket kan försvåra utredningen och lagföringen av grova brott samt riskera att undergräva förtroendet för de rättsvårdande myndigheterna och leda till en ökad otrygghet i samhället. Det framhölls också att ett falskt utpekande av någon annan som gärningsperson till ett allvarligt brott kan medföra en påtaglig kränkning av den utpekade. Vidare framhölls risken för att förundersökning inleds mot den felaktigt utpekade och straffprocessuella tvångsmedel riktas mot honom eller henne. Främst med hänsyn till det nu anförda menade regeringen att det fanns skäl att höja straffnivån för de allvarligaste fallen av falsk angivelse och falsk beskyllning.²⁴⁷

Straffskalorna för falsk angivelse och falsk beskyllning har alltså setts över i närtid och har då anpassats till den straffnivå som gäller för närliggande brott. Vidare har straffnivån anpassats till de oriktiga utpekanden och beskyllningar som riskerar att ske till följd av regleringen om strafflindring vid utredningsmedverkan av annans brott, en reglering som vi föreslår ska vara kvar även i ett reformerat påföljdssystem. Mot den bakgrunden gör vi bedömningen det inte finns skäl att göra några ytterligare justeringar av de straffskalor som nu gäller för brotten i 15 kap. 6 och 7 §§.

²⁴⁶ Se prop. 2021/22:186 s. 73 ff.

²⁴⁷ Se a. prop. s. 75.

Övriga brott

Vad gäller de övriga brott som finns i 15 kap. brottsbalken har vi, med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn av straffskalorna, inte identifierat något behov av att justera nu gällande straffskalor. Vissa anmärkningar avseende straffskalorna för dessa brott finns i tabellen ovan.

8.10 Brotten mot allmän ordning (16 kap. brottsbalken)

8.10.1 Vår översyn av brotten mot allmän ordning

Förslag: Maximistraffet för involverande av en underårig i brottslighet ska höjas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.

Maximistraffet för uppvigling, grovt brott, ska höjas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.

Bedömning: Andra ändringar i straffskalorna för brotten mot allmän ordning bör inte göras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

En inledande beskrivning av brotten

I 16 kap. brottsbalken finns brott mot allmän ordning samlade. Nedan följer en tabell över dessa brott och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna. Om en straffskala inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft, anges det särskilt.

Tabell 8.14 Brotten mot allmän ordning (16 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Upplopp, anstiftare och utförare (1 § första stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Upplopp, annan deltagare i folksamlingens förehavande (1 § första stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Upplopp, anstiftare och anförare om folksamlingen skingrar sig på myndighets befallning (1 § andra stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Våldsamt upplopp, anstiftare och anförare (2 §)	Fängelse-minimum	Tio år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Våldsamt upplopp, annan deltagare i folksamlingens förehavande (2 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ohörsamhet mot ordningsmakten (3 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Störande av förrättning eller av allmän sammankomst (4 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Uppvigling (5 § första–tredje stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Uppvigling, grovt brott (5 § fjärde stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Involverande av en underårig i brottslighet (5 a §)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2023:257 (prop. 2022/23:53)
Myteri (6 § första stycket)	Böter	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Myteri, anstiftare och anförare (6 § första stycket)	Fängelse-minimum	Sex år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Myteri, bruk av våld (6 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Sex år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Myteri, bruk av våld, anstiftare och anförare (6 § andra stycket)	Fängelse-minimum	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Myteri, grovt brott (6 § tredje stycket)*	Fängelse-minimum	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Hets mot folkgrupp (8 § första och andra stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Hets mot folkgrupp, ringa brott (8 § tredje stycket)	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grovt hets mot folkgrupp (8 § fjärde stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2002:800 (prop. 2001/02:59)
Olaga diskriminering (9 §)	Böter	Ett år	SFS 1986:444 (prop. 1985/86:98)
Gravfridsbrott (10 § första stycket)**	Böter	Två år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Grovt gravfridsbrott (10 § andra stycket)**	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2022:607 (prop. 2021/22:195)
Barnpornografibrott (10 a § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	SFS 1998:1444 (prop. 1997/98:43)
Barnpornografibrott, ringa brott (10 a § andra stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1998:1444 (prop. 1997/98:43)
Grovt barnpornografibrott (10 a § sjätte stycket)	Ett år	Sex år	SFS 2020:173 (prop. 2019/20:69)
Olaga våldsskildring (10 c §)***	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1988:835 (prop. 1986/87:151)
Otillåten utlämning av teknisk upptagning (10 d §)****	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1988:835 (prop. 1986/87:151)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Otillåtet förfarande med pornografisk bild (11 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1970:225 (prop. 1970:125)
Förledande av ungdom (12 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Djurplågeri (13 § första stycket)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grovt djurplågeri (13 § andra stycket)*****	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan den grova graden av brottet infördes genom SFS 2022:116 (prop. 2021/22:18)
Falskt larm (15 § första stycket)	Böter	Ett år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Falskt larm, grovt brott (15 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Missbruk av larm-anordning (15 § tredje stycket)	Böter	Sex månader	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Förargelseväckande beteende (16 §)	Penningböter	Penningböter	SFS 1991:240 (prop. 1990/91:68)

* 16 kap. 7 § innehöll tidigare en bestämmelse om skymfande av rikssymbol som upphörde genom lag 1970:225 (se prop. 1970:125).

** Genom en lagändring 2022 (SFS 2022:607) ändrades brottsbeteckningen från brott mot griftefriden till gravfridsbrott.

*** Genom en lagändring 2010 (SFS 2010:399) flyttades bestämmelsen från 16 kap. 10 b § till nuvarande paragraf.

**** Genom en lagändring 1999 (SFS 1998:1444) ändrades brottsbeteckningen från otillåten utlämning av film eller videogram till den nuvarande. Genom ytterligare en lagändring 2010 (SFS 2010:399) flyttades bestämmelsen från 16 kap. 10 c § till nuvarande paragraf.

***** 16 kap. 14 och 14 a §§ innehöll tidigare bestämmelser om dobbleri och grovt dobbleri, som upphörde att gälla genom lag 2018:1140 (se prop. 2017/18:220).

Behovet av ändringar i straffskalorna för brotten mot allmän ordning

Som framgår av tabellen innehåller 16 kap. brottsbalken brott av delvis olika karaktär, med den gemensamma nämnaren att de har ansetts kunna inordnas under beteckningen brott mot allmän ordning. För flera av brotten är det mer eller mindre självförklarande vad som avses med den allmänna ordningen, exempelvis för upplopp i 1 §. Att ett brott avser den allmänna ordningen kan emellertid omfatta inbördes relativt sett olikartade gärningar när det gäller de skydds-

intressen som aktualiseras. Skyddsintresset för det senast införda brottet i kapitlet, involverande av en underårig i brottslighet, kan anges som ett exempel. I förarbetena konstaterade regeringen i samband med att brottet infördes att det primära skyddsintresset är samhällets intresse av att unga inte dras in i kriminalitet, vilket sattes i relation till den unges eget intresse av att inte bli involverad. Det medförde att det ansågs att brottet skulle placeras i 16 kap. och inte i 4 kap. brottsbalken.²⁴⁸ Ett annat exempel på skyddsintressen som aktualiseras i 16 kap. är att djurplågeribrottets skyddsintresse är att förhindra att djur utsätts för lidande.²⁴⁹

Brotten i 16 kap. är alltså inbördes relativt olika. Det är emellertid möjligt att för i vart fall ett flertal av brotten mot allmän ordning i 16 kap. dela in dem i olika grupper. Således är det i flera fall fråga om brott av folksamlingar. Dessa är

- upplöpp,
- våldsam upplöpp,
- ohörsamhet mot ordningsmakten, och
- myteri.

Flera andra brott i 16 kap. avser otillåtna yttranden och störande beteenden. Dessa är

- störande av förrättning eller allmän sammankomst,
- hets mot folkgrupp,
- olaga diskriminering,
- falskt larm,
- missbruk av larmanordning, och
- förargelseväckande beteende.

²⁴⁸ Se prop. 2022/23:53 s. 82 och 87.

²⁴⁹ Se t.ex. prop. 2021/22:18 s. 23 f., 27 och 32.

Vissa brott i 16 kap. har anknytning till pornografi och filmer eller andra tekniska upptagningar m.m. Dessa är

- barnpornografibrott,
- olaga våldsskildring,
- otillåten utlämning av teknisk upptagning,
- otillåtet förfarande med pornografisk bild, och
- förledande av ungdom.

Andra brott avser mer specifika former av gärningar som inte har så pass mycket anknytning till andra brott i 16 kap. att de direkt kan inordnas i någon av de nu angivna grupperna. Dessa brott är

- uppvigling,
- involverande av en underårig i brottslighet,
- gravfridsbrott, och
- djurplågeri.

Som framgår av tabellen ovan är flera av brotten i 16 kap. också gradindelade och förekommer i olika svårhetsgrader.

Åtskilliga av brotten i 16 kap. innefattar en avsevärd samhällsfara. Tydliga sådana exempel är de brott som har anknytning till folksamlingar, såsom upplopp och myteri. Det är motiverat att den typen av brott har stränga straffskalor (jfr våra överväganden i avsnitt 7.6). Så är emellertid redan fallet. För dessa brott är de strängaste straffskalorna i 16 kap. föreskrivna. Även de övriga straffskalorna i kapitlet ger enligt vår mening utrymme för att döma ut straff som står väl i proportion till brottens allvar. Straffskalorna har också en utformning som är jämförbar med andra typer av brott. Vår översyn och genomgång av brotten i 16 kap. brottsbalken har lett oss till slutsatsen att det endast är för brottet involverande av en underårig i brottslighet som det finns anledning att föreslå en ändring av straffskalan (se våra överväganden under den nästföljande rubriken). För övriga brott mot allmän ordning i 16 kap. finns det inte skäl att föreslå en annorlunda utformning av straffskalorna än den nuvarande. Det kan påminnas om att en högre repressionsnivå även med en oförändrad straffskala i många fall kommer att bli följden när våra förslag be-

traktas i sin helhet. Hänvisningar kan i det avseendet göras till särskilt våra förslag om en användning av hela straffskalan (kapitel 9) och om flerfaldig brottslighet (kapitel 10).

Ett höjt maximistraff för involverande av en underårig i brottslighet

Brottet involverande av en underårig i brottslighet (16 kap. 5 a §) infördes 2023. För brottet döms den som för brott eller brottslig verksamhet anlitar, betalar, instruerar eller överlämnar egendom till någon som inte har fyllt 18 år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i brottet eller den brottsliga verksamheten. Det gäller även om den som begår en sådan gärning inte har haft uppsåt till men har varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte hade fyllt 18 år. Om involverandet med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder eller utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen eller annars är uppenbart mindre allvarligt, ska det inte dömas till ansvar. Det finns alltså en ventil för mindre allvarliga fall.

Bakgrunden till kriminaliseringen var problematiken med att unga i dag i större utsträckning än tidigare dras in och utnyttjas i verksamhet som bedrivs av kriminella nätverk. Som särskilt oroväckande framhölls att problematiken sträcker sig långt ned i åldrarna på ett sätt som inte synes ha förekommit tidigare. Den som väl inträder i den kriminella miljön riskerar att fara illa genom att pressas till fortsatt brottslighet och användas för riskfyllda uppdrag, såsom att delta i gatuförsäljning av narkotika eller transportera vapen, men även att begå grova våldsbrott. Förhållandena riskerar att leda till en återväxt av kriminella och till nya generationer av unga som fostras in i allvarlig brottslighet, vilket är skadligt på samhällsnivå. Det är även skadligt för enskilda, som inte sällan är andra ungdomar, genom att de drabbas av brott som begås av personer som på detta sätt har dragits in i kriminalitet. Också för de unga som utför brotten uppstår negativa konsekvenser. Att tidigt involveras i kriminalitet kan medföra en rad ogynnsamma följder för inträdet till studier och arbetsliv, men också äventyrande av liv, hälsa och trygghet. Det ligger en stor hänsynslöshet i att äldre kriminella aktörer utnyttjar yngre för att begå brott. Härigenom kan de äldre kriminella undvika risker för egen del och få inkomster som bygger på att unga är delaktiga i brottslig

verksamhet. Angelägenheten av att markera samhällets avståndstagande och att minska risken för att unga börjar begå brott och involveras i en livsstil som präglas av brottslighet underströks när brottet infördes. Det straffrättsliga skyddet framhölls som en viktig del. Tidigare fanns det inte något mer heltäckande straffrättsligt regelverk för att tillgodose samhällets intresse av att unga inte involveras i kriminalitet, utan enbart en begränsad möjlighet att tillämpa straffbestämmelserna om människohandel och olaga tvång. Någon övergripande reglering som i sig tog sikte på att värna intresset av att unga inte dras in i brottslighet fanns inte heller. Enligt den tidigare regleringen straffades den som involverar unga i brott i princip endast för sin egen delaktighet i ett visst brott. Det ansågs inte vara en tillfredsställande ordning och överensstämde inte med allvaret i och konsekvenserna av ett sådant agerande.²⁵⁰

De skäl som motiverade kriminaliseringen och som nu har beskrivits får sägas ha ökat i styrka. I kapitel 11 beskriver vi den nuvarande situationen mer i detalj i samband med att vi behandlar skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk. Vi redovisar där den allvarsamma utvecklingen när det gäller den brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk – inte minst med involverandet av unga personer – och behovet av att åtgärder vidtas.

Straffansvaret för involverande av en underårig i brottslighet träffar många gånger gärningar som redan är kriminaliserade genom andra bestämmelser. Bestämmelsen är tillämplig även när en gärning träffas av medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Enligt uttalandena när brottet infördes bör det i sådana situationer som utgångspunkt dömas i konkurrens, eftersom det handlar om olika skyddsintressen. Härigenom åstadkoms en straffskärpande effekt för den som har involverat en ung person genom sin brottslighet. Utgångspunkten angavs i princip vara densamma i förhållande till andra osjälvständiga brottsformer i 23 kap. brottsbalken. Den som involverar en person under 18 år i brott eller brottslig verksamhet kan alltså både dömas för det och samtidigt bli föremål för straffansvar enligt bestämmelserna om medverkan och osjälvständiga brotts-

²⁵⁰ Se prop. 2022/23:53 s. 79 f. Se även SOU 2025:11 s. 205.

former. I ett sådant fall leder regleringen till ett sammantaget högre straff.²⁵¹

I den juridiska litteraturen har det konstaterat att det kan bli aktuellt att – med hänvisning till de olika skyddsintressena – döma för både exempelvis anstiftan av mord och involverande av en underårig i brottslighet. Vidare har det framhållits att samtidigt involverande av flera unga personer i brottslighet torde bedömas som endast ett brott, eftersom skyddsintresset inte är de aktuella unga personerna och brottet inte riktas mot dem.²⁵² Det sistnämnda uttalandet förefaller ha fått genomslag i rättspraxis.²⁵³ De nu angivna förhållandena illustrerar att det är motiverat att kunna döma ut ett strängt straff redan för själva involverandet av en eller flera unga i brottsligheten. Det primära skyddsintresset vid brottet involverande av en underårig i brottslighet är samhällets intresse av att unga inte dras in i kriminalitet. Kombinationen av faktorer såsom att involverandet har avsett mycket allvarlig brottslighet och att flera underåriga har involverats medför att straffvärdet av att underåriga har involverats – i sig – kan vara avsevärt, alldeles oberoende av om gärningspersonen också ska dömas för något annat brott.

Enligt vår mening finns det goda skäl för en betydande straffskärpande effekt för den som har involverat en ung person i sin brottslighet. Det är av vikt för regelverkets legitimitet och följdriktighet att de skyddsintressen som aktualiseras för just brottet involverande av en underårig i brottslighet kan få fullt genomslag. Därmed är det inte tillräckligt att som skäl för en mer begränsad straffskala anföra att ansvar även för andra brott – exempelvis ett brott mot person – kan vara föremål för bedömning vid samma tillfälle och därmed ge utrymme för att använda en vidare straffskala.²⁵⁴ Det är enligt vår mening motiverat med ett ytterligare utrymme i straffskalan för de allra allvarligaste fallen. Allvaret i att unga personer involveras i brotts-

²⁵¹ Se a. prop. s. 89. På s. 88 avfärdas att införa en särskild straffskala för grovt brott. Som ett skäl anförs att det förhållandet att när en ung person begår ett mycket allvarligt brott till följd av påverkan från någon annan som regel medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § kan komma i fråga och därmed skapa ett tillräckligt utrymme för straffmätningen avseende den som har involverat den unge.

²⁵² Se Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 16 kap. 5 a §.

²⁵³ Se t.ex. Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 3 april 2024 i mål B 239-24 och Svea hovrätts dom den 19 juni 2024 i mål B 5773-24. Till dessa domar har vissa tingsrätter hänvisat i sina avgöranden, se t.ex. Attunda tingsrätts dom den 8 januari 2025 i mål B 4708-24 och Borås tingsrätts dom den 10 februari 2025 i mål B 3714-24.

²⁵⁴ Jfr våra överväganden angående skärpta straff för flerfaldig brottslighet i kapitel 10 när det gäller bedömningen av straffvärdet för flera brott.

lighet bör betonas ytterligare. Samtidigt är det viktigt att straffet kan bestämmas på ett nyanserat sätt i det enskilda fallet. För att tillgodose de förhållanden som nu har beskrivits föreslår vi att maximistraffet för involverande av en underårig i brottslighet ska höjas till fängelse i sex år.

Även maximistraffet för uppvigling, grovt brott, höjs

Uppvigling regleras i 16 kap. 5 § brottsbalken. För brottet döms den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet. För brottet döms även den som muntligen inför en samling av krigsmän eller i annat meddelande till krigsmän uppmanar eller på annat sätt söker förleda dem till en handling eller underlåtenhet som innebär att de åsidosätter vad som åligger dem i tjänsten. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Vid bedömningen av huruvida ringa fall föreligger ska det särskilt beaktas om det har förelegat en endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd.

Straffskalan för uppvigling är böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet med hänsyn till att gärningspersonen sökt förleda till allvarligt brott eller annars är att anse som grovt är straffskalan i stället fängelse i högst fyra år.

För uppvigling aktualiseras många av de aspekter som vi har lagt vikt vid när vi i avsnittet ovan har föreslagit en höjning av maximistraffet för involverande av en underårig i brottslighet från fängelse i fyra år till fängelse i sex år. Uppvigling är för handen i situationer där någon har uppmanat eller på annat sätt förlett någon till bl.a. brottsliga gärningar. Det är lämpligt att det för uppvigling respektive involverande av en underårig i brottslighet är föreskrivet samma maximistraff. Därigenom tillgodoses principerna om proportionalitet och ekvivalens på bästa sätt. Vi föreslår mot den bakgrunden att maximistraffet för uppvigling, grovt brott, ska höjas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.

8.11 Brottet mot allmän verksamhet m.m.
(17 kap. brottsbalken)

8.11.1 Vår bedömning

Bedömning: Straffskalorna för brotten i 17 kap. brottsbalken bör inte ändras.

Skälen för vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

Brottet mot allmän verksamhet m.m. finns i 17 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över brottens straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

Tabell 8.15 Brottet mot allmän verksamhet m.m. (17 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Våld eller hot mot tjänsteman (1 § första stycket)*	Böter	Två år	SFS 2016:508 (prop. 2015/16:113)
Grovt våld eller hot mot tjänsteman (1 § andra stycket)*	Ett år	Sex år	SFS 2019:1162 (prop. 2018/19:155)
Förgripelse mot tjänsteman (2 § första stycket)*	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grov förgripelse mot tjänsteman (2 § andra stycket)*	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Våldsamt motstånd (4 §)*	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Otillbörligt verkande vid röstning (8 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Otillbörligt verkande vid röstning, grovt brott (8 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Tagande av otillbörlig förmån vid röstning (8 § tredje stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Brott mot rösthemlighet (9 §)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Övergripi i rättssak (10 § första och andra stycket)	Sex månader	Fyra år	SFS 2022:792 (prop. 2021/22:186)
Grovt övergrepi i rätts-sak (10 § tredje stycket)	Två år	Åtta år	SFS 2002:117 (prop. 2001/02:59)
Övergripi i rättssak, mindre allvarligt brott (10 § fjärde stycket)	Fängelse-minimum	Ett år	Inte ändrad sedan straffskalan för mindre allvarligt brott infördes genom SFS 2022:792 (prop. 2021/22:186)
Skyddande av brottsling (11 § första och andra stycket)	Böter	Två år	SFS 2022:792 (prop. 2021/22:186)
Grovt skyddande av brottsling (11 § tredje stycket)	Ett år	Sex år	SFS 2022:792 (prop. 2021/22:186)
Skyddande av brotts-ling, oaktsamhet (11 § fjärde stycket)	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Främjande av flykt (12 § första stycket)	Böter	Ett år	SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Främjande av flykt, grovt brott (12 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan den särskilda straffskalan för grovt brott infördes genom SFS 1993:207 (prop. 1992/93:141)
Överträdelse av myndig-hets bud (13 § första stycket)	Böter	Ett år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Hindrande av förrätt-ning (13 § andra stycket)	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Föregivande av allmän ställning (15 § första stycket)	Böter	Sex månader	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Föregivande av allmän ställning, grovt brott (15 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan den särskilda straffskalan för grovt brott infördes genom SFS 1975:667 (prop. 1975:78)

* I prop. 2024/25:141 föreslår regeringen förändringar av det straffrättsliga skyddet för tjänstemän. Enligt förslagen ska bl.a. vissa straffskolor skärpas, det straffbara området utvidgas för vissa av brotten och ett nytt brott, förolämpning mot tjänsteman, ska införas i 17 kap. 3 §. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2025.

Våld eller hot mot tjänsteman

Den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller hämnas för en sådan åtgärd döms enligt 17 kap. 1 § brottsbalken för våld eller hot mot tjänsteman. Detsamma gäller den som på motsvarande sätt förgriper sig mot en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller underlåtit i myndighetsutövningen. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

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

Som framgår av tabellen ovan ändrades straffskalan för normalgradsbrottet 2016. Före lagändringen var straffbestämmelsen uppdelad på brott av normalgraden med straffskalan fängelse i högst fyra år och ringa brott med straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Genom lagändringen fick brott av normalgraden straffskalan böter eller fängelse i högst två år och en grov svårhetsgrad av brottet infördes med straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Samtidigt togs den ringa svårhetsgraden av brottet bort, bestämmel-

sen moderniserades språkligt och kvalifikationsgrunder för det grova brottet infördes.²⁵⁵

Den 1 januari 2020 skärptes straffskalan för det grova brottet till fängelse i lägst ett och högst sex år. I propositionen framhölls att den generellt skärpta synen på allvarliga våldsbrott i sig inte utgör skäl att justera straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman eller grovt sådant brott. Enligt regeringen fanns det emellertid anledning att lyfta fram risken för otillbörlig påverkan på myndigheters beslutsfattande. Våld och hot mot samhällets företrädare beskrevs i propositionen som ett allvarligt problem. Vidare framhölls att redan en situation där beslutsfattare, medvetet eller omedvetet, undviker att ta befattning med ärenden som avser vissa kriminella personer eller kriminella grupperingar, s.k. självcensur, skulle innebära att bl.a. att rättsväsendet försvagas och de kriminellas position stärks. Enligt regeringen fanns i nästa steg en risk att kriminella personer med stöd av sitt våldskapital skulle kunna framtvinga ett oriktigt beslut. En sådan utveckling skulle, enligt regeringen, vara mycket farlig för samhället och sannolikt svår att vända tillbaka. Bland annat mot den bakgrunden ansågs det finnas skäl att skärpa synen på våld och hot mot tjänsteman och åstadkomma ett högre abstrakt straffvärde för brottstypen. En straffskärpning ansågs lämpligen åstadkommas genom att straffminimum och straffmaximum höjdes för grovt våld eller hot mot tjänsteman.²⁵⁶

I propositionen *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.* (prop. 2024/25:141) föreslår regeringen ytterligare straffskärpningar. Enligt dessa förslag ska straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman ändras till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år samtidigt som maximistraffet för normalgradsbrottet ska höjas till fängelse i tre år. Enligt förslaget ska även tillämpningsområdet för brotten våld eller hot mot tjänsteman utvidgas. Lagändringen föreslås träda i kraft den 2 juli 2025.

Med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn av straffskalorna har vi inte identifierat något behov att justera nu gällande straffskalor för de olika svårhetsgraderna av våld eller hot mot tjänsteman till andra nivåer än de som föreslås i propositionen. Det saknas därmed skäl att inom ramen för vårt uppdrag föreslå ändringar av straffskalorna för brotten våld eller hot mot tjänsteman.

²⁵⁵ Se prop. 2015/16:113 s. 75.

²⁵⁶ Se prop. 2018/19:155 s. 30 ff.

Förgripelse mot tjänsteman

Den som, på något annat sätt än genom våld eller hot mot tjänsteman otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller att hämnas för en åtgärd i myndighetsutövningen och som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning, döms för förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 § brottsbalken). Om brottet är grovt döms för grov förgripelse mot tjänsteman.

Genom en lagändring 1976 har kretsen av dem som skyddas genom paragrafen, liksom i 17 kap. 1 och 4 §§, ändrats så att det avgörande blivit om gärningen hänför sig till myndighetsutövning.²⁵⁷ I övrigt har straffbestämmelsen inte ändrats sedan brottsbalken infördes.

I propositionen *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.* (prop. 2024/25:141) föreslår regeringen att förgripelse mot tjänsteman får den nya beteckningen angrepp mot tjänsteman och att straffskalan för normalgradsbrottet skärps från böter eller fängelse i högst sex månader till böter eller fängelse i högst två år. För det grova brottet föreslås att straffskalan skärps från fängelse i högst fyra år till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Förslaget innebär även bl.a. att tillämpningsområdet för brottet utvidgas och att det införs kvalifikationsgrunder för när brottet är att bedöma som grovt. Lagändringen föreslås träda i kraft den 2 juli 2025.

Med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn av straffskalorna har vi inte identifierat något behov att justera straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av förgripelse mot tjänsteman till andra nivåer än de som föreslås i propositionen. Det saknas därmed skäl att vid vår översyn föreslå ändringar av straffskalan för det nu aktuella brottet.

Våldsamt motstånd

Den som, på något annat sätt än genom våld eller hot mot tjänsteman eller förgripelse mot tjänsteman, genom att sätta sig till motvärn eller eljest med våld söker hindra någon i hans myndighetsutövning, döms för våldsamt motstånd (17 kap. 2 § brottsbalken).

²⁵⁷ Se prop. 1975:78, särskilt s. 152 f.

Genom en lagändring 1976 har kretsen av dem som skyddas genom paragrafen, liksom i 17 kap. 1 och 2 §§, ändrats så att det avgörande blivit om gärningen hänför sig till myndighetsutövning.²⁵⁸ I övrigt har straffbestämmelsen, i likhet med den som avser förgripelse mot tjänsteman, inte ändrats sedan brottsbalken infördes. I propositionen *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.* (prop. 2024/25:141) föreslår regeringen att bestämmelsen om våldsamt motstånd ska moderniseras språkligt och redaktionellt. Några förändringar av brottets nuvarande straffskala – böter eller fängelse i högst sex månader – föreslås inte.

Som framgår ovan omfattar brottet våldsamt motstånd gärningar där gärningspersonen hindrar en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning utan att agerandet är sådant att det är fråga om våld, hot eller förgripelse mot tjänsteman. Den nuvarande straffskalan innebär att påföljden i normalfallet bestäms till böter samtidigt som det finns utrymme för att undantagsvis mäta ut ett kortare fängelsestraff (jfr avsnitt 7.2.2 under rubriken ”Särskilt om straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader”). Straffskalan ger alltså utrymme för en nyanserad straffmätning och förefaller återspegla brottets allvar. Den nuvarande straffskalan bör mot den bakgrunden lämnas oförändrad.

Övergrepp i rättsak

Den som med våld eller hot om våld angriper någon för att han eller hon gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd döms för övergrepp i rättsak till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (17 kap. 10 § brottsbalken). Detsamma gäller den som med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att han eller hon avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga. Med domstol eller annan myndighet avses även en dömande kammare eller ett annat organ i Internationella brottmålsdomstolen. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

²⁵⁸ Se prop. 1975:78, särskilt s. 152 f.

1. det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna eller någon enskild,
2. gärningen har innefattat våld av allvarligt slag,
3. gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
4. gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Om brottet med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarligt döms enligt en lindrigare straffskala.

Straffskalan för övergrepp i rättssak har förändrats vid flertalet tillfällen sedan brottsbalken infördes. Då brottsbalken trädde i kraft var straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Den särskilda straffskalan för den grova formen av brottet tillkom 1982.²⁵⁹ Straffskalan justerades därefter 1993. Straffskalan för övergrepp i rättssak ändrades då till böter eller fängelse i högst ett år för normalgradsbrottet och till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för det grova brottet.²⁶⁰

Straffskalan ändrades ytterligare 1997. De ändringar som gjordes då innebar för normalgraden av brottet att straffmaximum höjdes till två års fängelse samt för det grova brottet att straffminimum höjdes från sex månader till ett års fängelse och att straffmaximum höjdes från fyra till sex års fängelse.²⁶¹

Genom ytterligare en lagändring 2002 anpassades straffskalan för övergrepp i rättssak till den straffskala som då gällde för mened. Det innebar att straffet för grovt brott höjdes till fängelse i lägst två och högst åtta år, att böter utgick ur straffskalan för normalgradsbrottet och att maximistraffet för brott normalgraden höjdes till fängelse i fyra år samt att en särskild straffskala, böter eller fängelse i högst sex månader, infördes för ringa fall.²⁶²

År 2016 infördes brottsbeteckningarna grovt övergrepp i rättssak och ringa övergrepp i rättssak för brottets grova respektive ringa grad. Vidare angavs omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt (punkterna 1, 2 och 4 ovan).²⁶³

²⁵⁹ Se prop. 1981/82:141.

²⁶⁰ Se prop. 1992/93:141.

²⁶¹ Se prop. 1996/97:135.

²⁶² Se prop. 2001/02:59.

²⁶³ Se prop. 2015/16:113.

Straffskalan ändrades senast 2022. Genom den lagändringen höjdes minimistraftet för övergrepp i rättssak av normalgraden från allmänt fängelseminimum till fängelse i sex månader. Samtidigt togs den särskilda graden ringa övergrepp i rättssak bort och ersattes med en möjlighet att bestämma straffet till fängelse i högst ett år vid mindre allvarliga fall av övergrepp i rättssak. Vidare infördes en ny kvalifikationsgrund för grovt övergrepp i rättssak (punkten 3 ovan). Som skäl för att höja straffnivån framhölls särskilt i propositionen den tystnadskultur som ofta präglar kriminella nätverk, och även de områden i vilka de är aktiva, samt att detta är ett betydande hinder i arbetet mot organiserad brottslighet och gängkriminalitet. Härutöver framhölls bl.a. att övergrepp i rättssak är ett brott som utgör ett direkt angrepp dels mot en enskild, dels mot en pågående, stundande eller avslutad rättsprocess och att det gäller oavsett om brottet har anknytning till kriminella nätverk eller begås i andra miljöer. En generell höjning av straffnivån för övergrepp i rättssak ansågs därför påkallad. Främst för att skapa en mer nyanserad straffmätning för de mindre allvarliga fallen ersattes brottsbeteckningen ringa övergrepp i rättssak med en särskild strängare straffskala för mindre allvarliga fall. Införandet av den nya kvalifikationsgrunden förväntades leda till att fler personer döms för grovt övergrepp i rättssak och en generell höjning av straffnivån för brottet.²⁶⁴

Som framgår av ovan har straffskalan för övergrepp i rättssak ändrats vid ett stort antal tillfällen sedan brottsbalken infördes. Det är sammantaget fråga om betydande straffskärpningar som ger tydligt uttryck för att brottet utgör ett allvarligt angrepp både mot enskilda och rättsordningen som sådan. De straffskalor som numera gäller för de olika svårhetsgraderna av brottet förefaller mot den bakgrunden väl återspegla brottslighetens allvar. Straffskalan som helhet har dessutom en betydande spännvidd, vilket ger utrymme för en adekvat och nyanserad straffmätning även i de allvarligare fallen. Härtill kommer att om brottet har samband med kriminella nätverk kommer det finnas förutsättningar att höja straffet med upp till det dubbla enligt den särskilda straffskärpningsregel som vi föreslår (se kapitel 11). Även det talar för att behovet av ytterligare straffskärpningar är begränsat. När det gäller vissa allvarligare fall av övergrepp i rättssak kan det även bli aktuellt att döma särskilt också för andra brottsbalksbrott såsom exempelvis grov eller synnerligen grov miss-

²⁶⁴ Se prop. 2021/22:186 s. 38 ff.

handel. För den typen av misshandelsbrott föreslår vi också straffskärpningar.

Vid en sammanvägning av det nu anförda anser vi att nuvarande straffskallor för de olika svårhetsgraderna av övergrepp i rättssak kan lämnas oförändrade.

Skyddande av brottsling

För skyddande av brottsling döms den som döljer annan som begått brott, hjälper honom eller henne att komma undan, undanröjer bevis eller på annat liknande sätt motverkar att brottet upptäcks eller att någon lagförs för det (17 kap. 11 § brottsbalken). För skyddande av brottsling döms också den som undanröjer bevis om brott som är föremål för ett rättsligt förfarande vid Internationella brottmålsdomstolen eller på annat liknande sätt motverkar att brottet upptäcks eller att någon lagförs för det. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna, eller
2. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Den som inte insåg men hade skälig anledning att anta att den andre var brottslig döms enligt en lindrigare straffskala. Om gärningen med hänsyn till gärningspersonens förhållande till den som begått brottet, den brottslighet som denne begått och övriga omständigheter är att anse som ringa, utgör den inte brott.

Som framgår av tabellen ovan har den särskilda straffskalan (böter) för den som inte insåg men hade skälig anledning att anta att den andre var brottslig, dvs. oaktsamhetsvarianten av brottet, varit oförändrad sedan brottsbalken infördes. Straffskalan har i övrigt ändrats vid två tillfällen sedan brottsbalken infördes.

År 1993 infördes en särskild straffskala, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, för grovt brott. Böter som minimistraff för brott av normalgraden bibehölls då samtidigt som straffmaximum sänktes från två till ett års fängelse.²⁶⁵

²⁶⁵ Se prop. 1992/93:141.

Straffskalan ändrades återigen 2022. Maximistraffet för normalgradsbrottet höjdes då till fängelse i två år. Minimistraffet för grovt brott höjdes till fängelse i ett år och maximistraffet till fängelse i sex år. Dessutom fick det grova brottet en egen brottsbeteckning, grovt skyddande av brottsling. I propositionen angavs som skäl till straffskärpningen bl.a. att kriminaliseringen tar sikte på åtgärder som kan förekomma inom ramen för kriminella nätverk och att skadeverkningarna av att brottslingar skyddas i den typen av miljöer kan bli allvarliga. I propositionen framhölls särskilt att det kan leda till att grova brott inte utreds eller att de som utfört brotten inte kan lagföras, vilket i sin tur riskerar att undergräva förtroendet för de brottsbekämpande myndigheterna och öka otryggheten i samhället.²⁶⁶

Straffskalan för skyddande av brottsling har alltså skärpts i närtid. Genom den senaste lagändringen har straffskalan fått en betydande spännvidd och den sträcker sig numera som helhet från böter upp till fängelse i sex år. Det ger utrymme för en adekvat och nyanserad straffmätning även i de allvarligaste fallen, exempelvis när det är fråga om åtgärder som vidtas för att skydda någon som har begått omfattande och mycket allvarlig brottslighet. Till det kommer att om åtgärden har samband med kriminella nätverk finns det förutsättningar att höja straffet med upp till det dubbla enligt den särskilda straffskärpningsregel som vi föreslår (se kapitel 11). Vid en sammanvägning av det nu anförda anser vi att nuvarande straffskalor för de olika svårhetsgraderna av brottet återspeglar brottslighetens allvar och framstår som väl avvägda. Straffskalorna kan alltså lämnas oförändrade.

Övriga brott

Vad gäller de övriga brott som finns i 17 kap. brottsbalken har vi, med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn av straffskalorna, inte identifierat något behov av att justera nu gällande straffnivåer. Vissa anmärkningar avseende straffskalorna för dessa brott finns dock i tabellen ovan.

²⁶⁶ Se prop. 2021/22:186 s. 43 ff.

8.12 Högmålsbrotten och brotten mot Sveriges säkerhet (18 och 19 kap. brottsbalken)

8.12.1 Vår översyn av högmålsbrotten och brotten mot Sveriges säkerhet

Bedömning: Straffskalorna för högmålsbrotten och brotten mot Sveriges säkerhet bör inte ändras.

Skälen för vår bedömning

I 18 kap. brottsbalken finns högmålsbrotten. Ordet högmålsbrott kan framstå som något svårtillgängligt, men har gamla anor i svensk rätt. Högmålsbrott har länge använts som en beteckning på brott som avser angrepp på statens bestånd eller på statsöverhuvudet.²⁶⁷

Nedan följer en tabell över de nuvarande brotten i 18 kap. och deras straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken infördes 1965. Om en straffskala inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft, anges det särskilt.

Tabell 8.16 Högmålsbrotten (18 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Uppror (1 §)	Tio år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Uppror, ringa fara (1 §)*	Fyra år	Tio år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Väpnat hot mot laglig ordning (3 §)	Sex år	Tio år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Olovlig kårverksamhet (4 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Brott mot medborgerlig frihet (5 §)	Fängelse-minimum	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Svikande av försvars-plikt (6 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

²⁶⁷ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 18 kap., under rubriken Inledning. Statsöverhuvudet är statschefen. Konungen eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron är rikets statschef (se 1 kap. 5 § och 5 kap. regeringsformen).

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Svikande av försvarsplikt, om riket var i krig (6 §)	Böter	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

* I 2 § finns en straffskärpningsregel som, med ett något ålderdomligt uttryckssätt, reglerar att den som begår ett brott enligt 3–5 kap. brottsbalken med högst fyra års fängelse i straffskalan mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter kan dömas till ett strängare straff än vad som annars är föreskrivet för brottet.

Det nästföljande kapitlet innehåller brotten mot Sveriges säkerhet, en rubrik som framstår som mer eller mindre självförklarande. Nedan följer en motsvarande tabell för dessa brott som för 18 kap.

Tabell 8.17 Brotten mot Sveriges säkerhet (19 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Högförräderi (1 §)	Tio år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Högförräderi, ringa fara (1 §)	Fyra år	Tio år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Krigsanstiftan (2 §)	Två år	Åtta år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Trolöshet vid förhandling med främmande makt (3 §)	Två år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (4 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, om riket var i krig (4 § första stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, viss särskild fara (4 § andra stycket)	Ett år	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, viss särskild fara och om riket var i krig (4 § andra stycket)	Fyra år	Tio år eller på livstid	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Spioneri (5 §)	Fängelse-minimum	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Grovt spioneri (6 §)	Fyra år	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Utlandsspioneri (6 a §)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2022:1519 (prop. 2021/22:55)
Grovt utlandsspioneri (6 b §)	Två år	Åtta år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2022:1519 (prop. 2021/22:55)
Obehörig befattning med hemlig uppgift (7 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes*
Grov obehörig befattning med hemlig uppgift (8 §)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1976:509 (prop. 1975/76:174)
Vårdslöshet med hemlig uppgift (9 §)**	Böter	Ett år	SFS 2014:383 (prop. 2013/14:51)
Vårdslöshet med hemlig uppgift, om Sverige var i krig (9 §)**	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete (9 a § första stycket)	Böter	Ett år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2022:1519 (prop. 2021/22:55)
Röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete, grov oaktsamhet (9 a § andra stycket)	Böter	Böter	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2022:1519 (prop. 2021/22:55)
Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige (10 § första stycket)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2014:383 (prop. 2013/14:51)***

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, grovt brott (10 § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2014:383 (prop. 2013/14:51)
Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt (10 a § första stycket)	Böter	Ett år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2014:383 (prop. 2013/14:51)
Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt, grovt brott (10 a § andra stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2014:383 (prop. 2013/14:51)
Olovlig underrättelseverksamhet mot person (10 b § första stycket)	Fängelse-minimum	Ett år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2014:383 (prop. 2013/14:51)
Olovlig underrättelseverksamhet mot person, grovt brott (10 b § andra stycket)****	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 2014:383 (prop. 2013/14:51)
Olovlig värvning (12 §)	Böter	Ett år	SFS 2020:16 (prop. 2019/20:36)
Olovlig värvning, om Sverige var i krig (12 §)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Tagande av utländskt understöd (13 §)	Fängelse-minimum	Två år	Inte ändrad sedan brottet återinfördes genom SFS 1981:1165 (prop. 1979/80:176) *****

* Den särskilda straffskalan som gällde för brottet om riket var i krig togs bort 1978 (se prop. 1975/76:174).

** Straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift fanns tidigare i 19 kap. 7 § andra stycket brottsbalken. Brottet fick sin nuvarande placering genom lag 1976:509 (se prop. 1975/76:174).

*** Före lagändringen 2014 fanns brottet olovlig underrättelseverksamhet i 19 kap. 10 §.

**** I 18 kap. 11 § finns en straffskärpningsregel som innebär att den som i vissa fall begår brott mot främmande makts statsöverhuvud m.m. kan dömas till ett strängare straff än vad som annars är föreskrivet för brottet.

***** Straffbestämmelsen om tagande av utländskt understöd togs bort genom lag 1976:509 (se prop. 1975/76:174). Då hade brottet samma straffskala som det haft sedan brottet återinfördes 1982.

Broten i 18 och 19 kap. brottsbalken är relativt säregna och tillämpliga i specifika situationer. Dessa förhållanden, och att lagföringar enligt kapitlen inte är vanligt förekommande, påverkar dock inte det faktum att det i flera fall är fråga om synnerligen allvarlig brotts-

lighet. Brotten medför i flera fall en fara för rikets säkerhet eller till och med för rikets bestånd. Hur straffvärda den typen av gärningar är kan inte nog understrykas. Att brotten är allvarliga fångas emellertid upp redan av de straffskalor som för närvarande är föreskrivna för brotten. De straffskalor där det är motiverat har en mycket sträng utformning. Vi anser att straffskalorna i 18 och 19 kap. brottsbalken kan lämnas oförändrade i det reformerade påföljdssystem som vi föreslår.

Brottet egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (19 kap. 4 §) föranleder några särskilda kommentarer. Om brottet innebar fara för rikets självbestänningsrätt eller dess fredliga förhållande till främmande makt och var riket i krig, är det längsta tidsbestämda straffet i vissa fall tio år, utöver att livstids fängelse är föreskrivet för brottet. Detta följer av det andra stycket i bestämmelsen och redovisas i tabellen ovan. Ett sådant maximistraff kan visserligen diskuteras mot bakgrund av att det innebär att det inte finns en möjlighet att bestämma ett tidsbestämt straff som är längre än tio år, samtidigt som livstids fängelse också är föreskrivet för brottet. På det sättet avviker straffskalan från konstruktionen av många andra brott. Olägenheterna av den ordningen bör dock inte överdrivas och en förändring framstår inte i sig som nödvändig. En tillämpning av straffbestämmelsen förutsätter dessutom, utöver att brottet behöver ha inneburit viss särskild fara, att riket var i krig. Att förändra maximistraffet för egenmäktighet vid förhandling med främmande makt kräver särskilda överväganden, med fördel samordnat med annan lagstiftning som aktualiseras i krig eller andra utomordentliga förhållanden, som inte lämpligen görs inom ramen för vår utredning.²⁶⁸ Maximistraffet för egenmäktighet vid förhandling med främmande makt bör därför lämnas oförändrat vid vår översyn av straffskalorna.

²⁶⁸ Jfr prop. 2008/09:118 s. 30.

8.13 Tjänstefel m.m. (20 kap. brottsbalken)

8.13.1 Vårt förslag och vår bedömning

Förslag: Minimistrafvet för grovt tjänstefel ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

För grovt brott mot tystnadsplikt ska straffskalan skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst fyra år till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i 20 kap. brottsbalken bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

Brotten som avser tjänstefel m.m. finns i 20 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över brottens straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

Tabell 8.18 Brotten som avser tjänstefel m.m. (20 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Tjänstefel (1 § första stycket)	Böter	Två år	SFS 1989:608 (prop. 1988/89:113)*
Grovt tjänstefel (1 § andra stycket)	Sex månader	Sex år	SFS 1989:608 (prop. 1988/89:113)*
Brott mot tystnadsplikt (3 § första stycket)	Böter	Två år	SFS 2023:494 (prop. 2022/23:106)
Brott mot tystnadsplikt – genom oaktsamhet (3 § andra stycket)	Böter	Böter	Inte ändrad sedan en den särskilda straff- skalan för oaktsam- hetsbrott infördes genom SFS 1975:667 (prop. 1975:78)

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Grovt brott mot tystnadsplikt (3 § tredje stycket)	Sex månader	Fyra år	Inte ändrad sedan den grova svårhetsgraden av brottet infördes genom SFS 2023:494 (prop. 2022/23:106)

* 1975 års ämbetsansvarsreform (SFS 1975:667) och 1989 års lagändring (SFS 1989:608) innebar, utöver vissa ändringar i straffskallorna, även betydande förändringar av straffbestämmelsens utformning. Genom 1989 års lagändring ändrades brottsbeteckningen i 20 kap. 1 § från myndighetsmissbruk och grovt sådant brott till tjänstefel respektive grovt tjänstefel. Före 1989 års reform hade oaktsamhetsvarianten av tjänstefel en egen brottsbeteckning, vårdslös myndighetsutövning, med straffskalan böter eller fängelse i högst ett år.

Tjänstefel

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms enligt 20 kap. 1 § för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningspersonens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar. Om ett brott har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, ska dömas för grovt tjänstefel. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningspersonen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande. Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap. Bestämmelsen om tjänstefel ska inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Som framgår av tabellen ovan har straffskallorna för tjänstefelsbrottet ändrats senast 1989. I samband med den lagändringen gjordes även betydande förändringar av straffbestämmelsens utformning.²⁶⁹

Före 1989 års reform av tjänstefelsansvaret var straffskalan för uppsåtligt brott (då med brottsbeteckningen myndighetsmissbruk) böter eller fängelse i högst två år och för grovt brott fängelse i högst sex år. För oaktsamhetsvarianten av brottet (då med brottsbeteckningen vårdslös myndighetsutövning) var straffskalan böter eller

²⁶⁹ Se prop. 1988/89:113; jfr även prop. 1975:78.

fängelse i högst ett år. För oaktsamhetsfallen innebar 1989 års lagändring således en höjning av maximistraffen, eftersom dessa sorteerades in under normalgradsbrottet. I propositionen betonades emellertid att ändringen berodde på lagtekniska skäl – konstruktionen med en gemensam brottsbeteckning för uppsåtliga och oaktsamma fall – och att avsikten inte var att åstadkomma någon skärpning i straffmätningen.²⁷⁰ När det gällde straffskalan för det grova brottet framhölls i propositionen att det mot bakgrund av att endast mycket allvarliga fel skulle bedömas som grovt tjänstefel och med hänsyn till då tillämpade principer för utformning av straffskalor, fanns skäl att införa ett straffminimum för grova brott på fängelse i lägst sex månader.²⁷¹

En översyn av bl.a. tjänstefelsansvaret genomförs för närvarande av Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (Ju 2024:02). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 25 juli 2025.

Inom normalgradsbrottet, vars straffskala sträcker sig från böter till fängelse i högst två år, ryms alltså numera oaktsamma och uppsåtliga gärningar. Det kan exempelvis handla om att en tjänsteman av förbiseende har fattat ett beslut som saknar laglig grund eller underlåtit att fatta ett beslut som det enligt lag ankommer på honom eller henne att fatta. Den typen av fall kan handla om att en domare eller åklagare inte uppmärksammar att förutsättningarna för ett frihetsberövande inte längre föreligger,²⁷² att en domare felaktigt förklarar villkorligt medgiven frihet förverkad,²⁷³ eller att en avhysning verkställts trots att den bakomliggande exekutionstiteln (domen) inte har vunnit laga kraft.²⁷⁴ Även olika typer av felaktiga myndighetsingripanden, exempelvis våldsanvändning som går utöver vad situationen kräver eller att en polisman efterföljer ett annat motorfordon i strid med gällande föreskrifter, kan utgöra tjänstefel.²⁷⁵ Andra exempel på vad som kan utgöra tjänstefel av normalgraden är ett åsidosättande av en anmälningsskyldighet eller underlåtenhet att komma till rätta med långsam handläggning.²⁷⁶ Gärningar som faller under det straffbara området för normalgradsbrottet är alltså många gånger, särskilt när de begås av oaktsamhet, av mindre allvarligt slag. Sam-

²⁷⁰ Se prop. 1988/89:113 s. 25.

²⁷¹ Se a. prop. s. 21.

²⁷² Se t.ex. NJA 2016 s. 453 och ”96-timmarsfristen” NJA 2017 s. 842.

²⁷³ Se exempelvis NJA 1994 s. 304; jfr dock NJA 2004 s. 164.

²⁷⁴ Se NJA 2002 s. 188.

²⁷⁵ Se exempelvis ”Polishunden” NJA 2017 s. 491 och NJA 2013 s. 336.

²⁷⁶ Se bl.a. NJA 2014 s. 910 och ”Lagmannens ansvar” NJA 2021 s. 83.

tidigst måste vissa fall av tjänstefel betraktas som mycket straffvärda, särskilt när gärningspersonen har agerat med uppsåt. Mot den bakgrunden gör vi sammantaget bedömningen att den nuvarande straffskalan för normalgradsbrottet har en tillräcklig spännvidd och återspeglar brottstypens allvar. Straffskalan för tjänstefel av normalgraden bör följaktligen lämnas oförändrad.

När det gäller grovt tjänstefel, där straffskalan sträcker sig från fängelse i sex månader till fängelse i sex år, är det alltid fråga om ett uppsåtligt agerande från gärningspersonens sida. Det kan i dessa fall handla om att en domare avsiktligt meddelar en felaktig dom, att en tjänsteman i något avseende låter förhållanden av jävsnatur påverka sitt handlande eller att en tjänsteman avsiktligen använder mer våld mot en enskild än vad ett visst myndighetsingripande kräver. Vid grovt tjänstefel är den skadliga effekten av tjänstemannens felaktiga agerande typiskt sett betydande. Gärningen kan exempelvis innebära att någon till följd av ett uppsåtligt oriktigt beslut blir berövad friheten eller lider betydande ekonomisk skada.²⁷⁷ Det kan också handla om att den enskilde till följd av tjänstemannens felaktiga agerande drabbas av en betydande integritetskränkning. De allvarligare fallen av tjänstefel riskerar emellertid inte enbart att skada den eller de enskilda som mer direkt berörs av tjänstemannens felaktiga agerande. Brottsligheten riskerar även, i likhet med bl.a. vissa mutbrott och trolöshetsbrott, att mer allmänt skada förtroendet för det allmänna och den verksamhet som tjänstemannen företräder. I detta ligger en betydande straffvärd skada. Det är av stor betydelse att allmänheten har förtroende för myndigheterna. Allmänheten har också ett berättigat intresse av att den offentliga verksamheten bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. De allvarligaste formerna av uppsåtligt myndighetsmissbruk bör därför mötas av en kraftfull rektion från samhällets sida. Mot den bakgrunden menar vi att minimistraflet för grovt tjänstefel bör höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. En sådan höjning av minimistraflet innebär inte enbart en straffskärpning för sådana gärningar som ska bedömas som grovt tjänstefel utan innebär även att utrymmet utvidgas för att döma ut längre fängelsestraff för de allvarligare fallen av normalgradsbrottet. Den föreslagna straffskärpningen innebär också att straffnivån för grovt tjänstefel anpassas till de höjda straffnivåer som vi föreslår ska gälla för andra närliggande brottstyper, såsom grovt tagande respek-

²⁷⁷ Jfr prop. 1988/89:113 s. 25 f.

tive givande av muta, grov förskingring och grov trolöshet mot huvudman. Med hänsyn till principerna om proportionalitet och ekvivalens framstår det som lämpligt.

När det gäller maximistraffet för grovt tjänstefel sträcker sig straffskalan redan till sex års fängelse, vilket enligt vår mening väl återspeglar hur straffvärda de allvarligaste fallen av enkel brottslighet kan anses vara. Maximistraffet kan således lämnas oförändrat.

Brott mot tystnadsplikt

Den som röjer en uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, döms, om inte gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse, enligt 20 kap. 3 §, för brott mot tystnadsplikt. Det samma gäller den som olovligen utnyttjar sådan hemlighet. Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning, döms enligt en särskild straffskala. Om gärningen är ringa utgör den inte brott. Är brottet grovt, döms för grovt brott mot tystnadsplikt. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen kunnat medföra allvarlig skada, avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art.

Vid brottsbalkens införande var det för brott mot tystnadsplikt föreskrivet suspension eller avsättning. I vissa fall fanns förutsättningar att härutöver döma till fängelse i högst ett år. I ringa fall skulle enbart dömas till böter. När 20 kap. reformerades 1975 ändrades bestämmelserna väsentligt. Vad gäller straffskalorna ändrades dessa på så vis att det för brott av normalgraden föreskrevs böter eller fängelse i högst ett år. En särskild straffskala med enbart böter infördes för oaktsamhetsbrott samtidigt som den särskilda straffskalan för ringa fall togs bort. Dessa lagändringar trädde i kraft den 1 januari 1976.²⁷⁸

I samband med tillkomsten av 1980 års sekretesslag – numera ersatt av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – gjordes ändringar i 20 kap. 3 § för att anpassa bestämmelserna däri till denna lag.

²⁷⁸ Se prop. 1975:78.

Samtidigt infördes i andra stycket bestämmelsen om strafffrihet i ringa fall av oaktsamhetsbrott.²⁷⁹

År 2023 skärptes straffet för allvarliga brott mot tystnadsplikt. Maximistraffet för brott mot tystnadsplikt höjdes från fängelse i ett år till fängelse i två år. Vidare infördes i ett nytt tredje stycke brottet grovt brott mot tystnadsplikt med straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.²⁸⁰

Straffskalan för både det grova brottet och normalgradsbrottet har alltså skärpts i närtid. Dessa straffskärpningar syftar bl.a. till att markera allvaret i sådana läckor som sker inom de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet till organiserad brottslighet och som innebär en risk för att enskilda personer, t.ex. uppgiftslämnare, angrips.²⁸¹ De allvarligare fallen av brott mot tystnadsplikt riskerar emellertid – i likhet med bl.a. allvarligare fall av tjänstefel samt vissa mutbrott och trolöshetsbrott – att mer allmänt skada förtroendet för myndigheterna och andra viktiga samhällsfunktioner. I detta ligger alltid en betydande straffvärd skada. Som konstaterats under föregående rubrik är det av stor betydelse att allmänheten har förtroende för myndigheterna och deras verksamheter. Allmänheten har också ett berättigat intresse av att den offentliga verksamheten hanterar känsliga uppgifter på ett korrekt sätt. Av lika stor betydelse är givetvis att andra viktiga samhällsaktörer som har en tystnadsplikt, exempelvis advokater, hanterar hemliga uppgifter på ett korrekt sätt. De allvarligaste formerna av röjande eller utnyttjande av hemliga uppgifter bör därför mötas av en kraftfull reaktion från samhällets sida. Det gäller inte minst när aktörer inom rättsväsendet läcker information till den organiserande brottsligheten eller när det är fråga om att mycket integritetskänsliga uppgifter röjs eller utnyttjas. Den typen av brottslighet kan medföra betydande skador för ett stort antal personer och är i vissa fall närmast systemhotande. Mot den bakgrunden menar vi att det abstrakta straffvärdet för de allvarligare formerna av brott mot tystnadsplikt bör vara högre än vad de nuvarande straffskallorna ger uttryck för. Följaktligen bör straffskalan för det grova brottet skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst fyra år till fängelse i lägst ett och högst sex år. En sådan höjning av minimistraffet innebär inte enbart en straffskärpning för sådana gär-

²⁷⁹ Se prop. 1979/80:2.

²⁸⁰ Se prop. 2022/23:106.

²⁸¹ Se a. prop., särskilt s. 43.

ningar som ska bedömas som grovt brott utan medför även att utrymmet utvidgas för att döma ut längre fängelsestraff för de allvarligare fallen av normalgradsbrottet. När det gäller höjningen av maximistraffet för det grova brottet ger den straffskärpningen utrymme för att i de allvarligaste fallen mäta ut ett längre fängelsestraff än vad som är möjligt i dag. Det kan framstå som påkallat exempelvis i fall där läckta uppgifter till kriminella aktörer har underlättat genomförandet av synnerligen allvarlig brottslighet såsom mord, människorov eller omfattande narkotikasmuggling.

Den föreslagna straffskärpningen innebär även att straffnivån för brottet anpassas till de höjda straffnivåer som vi föreslår ska gälla för andra närliggande brottstyper såsom grovt dataintrång, grovt tjänstefel, grovt tagande respektive givande av muta, grov förskingring och grov trolöshet mot huvudman. Med hänsyn till principerna om proportionalitet och ekvivalens framstår det som lämpligt.

8.14 Brott av krigsmän och landsförräderi m.m. (21 och 22 kap. brottsbalken)

8.14.1 Vår bedömning

Bedömning: Straffskalorna för brotten i 21 och 22 kap. bör inte ändras.

Skälen för vår bedömning

Inledande beskrivning av brotten

Brott av krigsmän finns i 21 kap. brottsbalken. Nedan följer en tabell över brottens straffskalor samt, i förekommande fall, de senaste ändringarna som har gjorts i straffskalorna sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. I de fall där straffskalorna inte har ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft anges det särskilt.

Tabell 8.19 Brott av krigsmän (21 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan*
Lydnadsbrott (5 §)	Böter	Två år	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Grovt lydnadsbrott (6 §)	Fängelse-minimum	Tio år eller på livstid	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Rymning (7 § första stycket)	Böter	Två år	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Rymning, grovt brott (7 § andra stycket)	Fängelse-minimum	Tio år eller på livstid	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Våld eller hot mot förman (8 § första stycket)	Böter	Två år	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Våld eller hot mot förman, grovt brott (8 § tredje stycket)	Fängelse-minimum	Sex år	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Samröre med fienden (9 §)	Böter	Två år	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Undergrävande av stridsviljan (10 §)	Fängelse-minimum	Tio år eller på livstid	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Försummande av krigsförberedelse (11 §)	Fängelse-minimum	Tio år eller på livstid	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Obehörig kapitulation (12 §)	Fängelse-minimum	Tio år eller på livstid	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Stridsförsumlighet (13 §)	Fängelse-minimum	Tio år eller på livstid	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)
Tjänstebrott (14 §)	Fängelse-minimum	Två år	SFS 1986:645 (prop. 1985/86:9)

* Kapitlet reformerades genom en lagändring (SFS 1986:645) som trädde i kraft 1987. Genom reformen ändrades flera av straffbestämmelserna i sak, flera av brotten fick nya straffskalor och vissa av straffbuden placerades i nya paragrafer. Vissa nya brottsbeteckningar infördes. (Se prop. 1985/86:9.) För överskådlighetens skull redovisas i tabellen endast ändringar från och med denna större reform.

I kapitlet som följer därefter finns brottet landsförräderi och tre andra liknande brott. Härutöver finns i kapitlet brotten olovlig befattningsmedel med kemiska vapen, olovlig befattningsmedel med minor samt olovlig sprängning av kärnämne. Nedan följer en motsvarande tabell för dessa brott som för 21 kap.

Tabell 8.20 Landsförräderi m.m. (22 kap. brottsbalken)

De nuvarande straffskalorna och när förändringar har gjorts i dem

Brottsbeteckning	Nuvarande minimistraff	Nuvarande maximistraff	Senaste ändringen av straffskalan
Landsförräderi (1 §)*	Fyra år	Tio år eller på livstid	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Landssvek (2 §)*	Fängelse-minimum	Sex år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Landsskadlig vårdslöshet (3 §)*	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottsbalken infördes
Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (5 §)	Böter	Två år	Inte ändrad sedan brottet fick sin nuvarande utformning genom SFS 1986:444 (prop. 1985/86:9)**
Olovlig befattningsmed kemiska vapen (6 a § första stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1994:119 (prop. 1993/94:120)
Olovlig befattningsmed kemiska vapen, grovt brott (6 a § tredje stycket)	Fängelse-minimum	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Olovlig befattningsmed minor (6 b § första stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1998:1703 (prop. 1997/98:174)
Olovlig befattningsmed minor, grovt brott (6 b § fjärde stycket)	Fängelse-minimum	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118)
Olovlig kärnsprängning (6 c § första stycket)	Fängelse-minimum	Fyra år	Inte ändrad sedan brottet infördes genom SFS 1998:1703 (prop. 1997/98:174) Bestämmelsen har ännu inte trätt i kraft
Olovlig kärnsprängning, grovt brott (6 c § andra stycket)	Fängelse-minimum	18 år eller på livstid	SFS 2009:396 (prop. 2008/09:118) Bestämmelsen har ännu inte trätt i kraft

* Straffbestämmelserna om landsförräderi och landssvek var tidigare placerade i 22 kap. 1 § och bestämmelsen om landsskadlig vårdslöshet var tidigare placerad i 22 kap. 2 §. Brotten fick sina nuvarande placeringar genom en lagändring (SFS 1986:645) som trädde i kraft 1987. Lagändringen innebar inga förändringar av straffskalorna. (Se prop. 1985/86:9.)

** Första stycket i paragrafen motsvarar en bestämmelse som tidigare fanns i 22 kap. 2 a § och bestämmelsens andra stycket fanns tidigare i ett stadgande om försvarsskadlig ryktesspridning i 22 kap. 6 §. Genom ovan nämnda lagändring som trädde i kraft 1987 fick bestämmelsen sin nuvarande utformning och straffskala (se prop. 1985/86:9).

Brotten i 21 och 22 kap. är säregna och de flesta av brotten aktualiseras enbart i vissa särskilda situationer. Vad gäller straffbestämmelserna i 21 kap. är dessa tillämpliga först när riket kommer i krig eller när regeringen, bl.a. vid krigsfara, föreskriver att kapitlet ska tillämpas (se 21 kap. 1 §). Detsamma gäller för straffbestämmelserna i 22 kap. 1–5 §§ (se 22 kap. 10 § första stycket). Genom straffbestämmelserna i 22 kap. 6 a–6 c §§ kriminaliseras vissa typer av verksamhet som förbjuds i ett antal internationella konventioner. Vad gäller brottet olovlig kärnsprängning (6 c §) har det fördrag som straffbestämmelsen grundas på ännu inte trätt i kraft. Inte heller straffbestämmelsen har trätt i kraft.

Flera av brotten innebär ett allvarligt angrepp mot statsmakten, och i vissa fall fara för andra eller rikets säkerhet eller till och med för rikets bestånd. Vissa av brotten avser otillåten befattningsmed kemiska vapen och minor eller otillåten medverkan i kärnsprängningar. Det är alltså fråga om brott av synnerligen allvarligt slag. Brotten allvar återspeglas emellertid redan i de straffskalor som för närvarande är föreskrivna för brotten. Vi anser därför att straffskalorna i 21 och 22 kap. brottsbalken kan lämnas oförändrade vid vår översyn av straffskalorna.

Som framgår av tabellerna ovan har flera av de brott som gäller i krigstid maximistraftet tio år eller på livstid. Det föranleder några särskilda kommentarer. Ett sådant maximistraft kan nämligen diskuteras mot bakgrund av att det innebär att det inte finns en möjlighet att bestämma ett tidsbestämt straff som är längre än tio år, samtidigt som livstids fängelse också är föreskrivet för brottet. Olägenheterna av den ordningen bör dock inte överdrivas. Att förändra maximistraften för ett större antal brott som enbart aktualiseras i krigstid eller under vissa andra extraordinära förhållanden kräver dessutom särskilda överväganden. Den typen av lagstiftningsarbete samordnas lämpligen med annan lagstiftning som aktualiseras i krig eller under andra utomordentliga förhållanden. Det bör alltså inte ske inom ramen för vår utredning.²⁸² De maximistraft på tio år eller på livstid som finns föreskrivna för vissa av brotten i 21 kap. brottsbalken och för landsförräderi (22 kap. 1 §) kan därmed lämnas oförändrade vid vår översyn av straffskalorna.

²⁸² Jfr prop. 2008/09:118 s. 30.

8.15 De osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken

8.15.1 Vår bedömning

Bedömning: Straffskallorna för de osjälvständiga brottsformerna bör inte ändras.

Skälen för vår bedömning

De osjälvständiga brottsformerna finns i 23 kap. brottsbalken och består av försök till brott (1 §), förberedelse och stämpling till brott (2 §), medverkan till brott (4 §) samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott (6 §). I kapitlet finns också bestämmelser om frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse och stämpling till brott (3 §), straffnedsättning eller strafffrihet vid ringa medverkan till brott (5 §) och vinning för annan (7 §).

För vissa av de osjälvständiga brottsformerna gäller särskilda straffskallor. Enligt 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken ska straff för försök bestämmas högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte sättas under fängelse, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver. Av 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken följer att straffet för förberedelse och stämpling ska bestämmas under den högsta gräns som gäller för fullbordat brott och får bestämmas under den lägsta gränsen. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet. Straffet för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott bestäms enligt 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken till vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott, dvs. straffet får sättas ned under straffminimum för det aktuella brottet. Svårare straff än fängelse i två år får inte dömas ut.

Av 23 kap. 4 § första stycket brottsbalken framgår att straffskalan för medverkan till brott är densamma som straffskalan för det självständiga brott som medverkansansvaret bygger på.²⁸³

Reglerna i 23 kap. brottsbalken har nyligen setts över av Utredningen om en översyn av de osjälvständiga brottsformerna (SOU 2024:55).

²⁸³ Det sagda modereras dock av bestämmelsen i 23 kap. 5 § brottsbalken som innebär att ringa medverkan i vissa fall kan föranleda straffnedsättning eller strafffrihet.

Den utredningen föreslår bl.a. att straffskalorna för förberedelse och stämpling till brott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott ska skärpas. När det gäller förberedelse och stämpling till brott innebär den föreslagna straffskärpningen att högre fängelsestraff än två år får dömas ut om fängelse i fyra år eller mer kan följa på det fullbordade brottet. Vad gäller underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott föreslår utredningen att maximistraffet på två år slopas, vilket innebär att samma maximistraff ska gälla för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott som för det aktuella brottet. Härutöver föreslår utredningen bl.a. förändringar av själva straffansvaret för förberedelse och stämpling till brott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott.²⁸⁴ Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Mot den bakgrunden ser vi inte skäl att lämna förslag avseende straffskalorna för dessa osjälvständiga brottsformer.

När det sedan gäller försöksbrott har Utredningen om en översyn av de osjälvständiga brottsformerna (SOU 2024:55) inte föreslagit någon ändring av nu gällande straffskala. Samtidigt har utredningen gjort bedömningen att det finns anledning att överväga om den särskilda straffskalan för försöksbrott behöver ändras, men att det med hänsyn till Straffreformutredningens pågående utredningsarbete saknas anledning att lämna några förslag i den delen.²⁸⁵

Det nu anförda väcker frågan om det finns anledning att ändra straffskalan för försöksbrott.

Har någon påbörjat utförandet av ett visst brott utan att detta kommit till fullbordan ska han eller hon enligt 23 kap. 1 § brottsbalken, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för försök till brottet, om fara förelegat att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller en sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter har varit utesluten. Som vi redogjort för ovan sträcker sig straffskalan för försöksbrott – om minimistraffet för det fullbordade brottet är två år eller mer – från allmänt fängelseminimum till maximum för det fullbordade brottet. Om minimistraffet för det fullbordade brottet är lägre än två år kan påföljden för ett försöksbrott stanna vid böter.

Straffskalan ger uttryck för att ett försöksbrott i regel bör bestraffas lindrigare än ett fullbordat brott. Samtidigt innebär regleringen att det alltid finns möjlighet att bestraffa försök lika strängt som

²⁸⁴ Se SOU 2024:55, särskilt på s. 184 ff. och 312 ff.

²⁸⁵ Se a. betänkande s. 163 f.

det fullbordade brott som försöket avser.²⁸⁶ Den befintliga straffskalan ger alltså ett betydandes utrymme för en nyanserad straffmätning där allvarliga försöksbrott, i de fall där det framstår som påkallat, kan bestraffas lika strängt som om brottet fullbordats.

Vad straffvärdet hade varit för det fullbordade brottet bildar ofta en naturlig utgångspunkt för straffvärdebedömningen vid försöksbrott.²⁸⁷ I praxis finns exempel på att straffvärdet för försöksbrott har bedömts ligga mycket nära straffet för ett fullbordat brott.²⁸⁸

Vad gäller minimistraftet för försöksbrott kan det visserligen diskuteras om straffet bör kunna bestämmas så pass lågt som till allmänt fängelseminimum eller böter även i de fall där minimistraftet för fullbordat brott ligger väsentligt över dessa nivåer. Exempelvis är det svårt att föreställa sig ett mordförsök där straffvärdet motsvarar allmänt fängelseminimum eller ett försök till grov misshandel som motiverar ett straffvärde på bötesnivå. Samtidigt har vi – även med beaktande av de lagändringar som vi nu föreslår – inte identifierat något större praktiskt behov av att höja minimistraftet för försöksbrott. Som tidigare nämnt ger den befintliga straffskalan ett betydande utrymme för en nyanserad straffmätning där allvarliga försöksbrott kan bestraffas lika strängt som om brottet fullbordats. Härtill kommer att en justering av straffskalan för försöksbrott kan komma att mer generellt påverka förhållandet mellan den straffnivå som gäller för försök och andra osjälvtändiga brottsformer samt fullbordade brott. En ändring av straffskalan för försöksbrott kräver av det skälet särskilda överväganden som inte lämpligen bör göras inom ramen för vårt uppdrag.

Mot den bakgrunden gör vi bedömningen att det i samband med vår översyn inte finns skäl att ändra straffskalan för försöksbrott.

²⁸⁶ Se Asp, De osjälvtändiga brottsformerna (2021, version 1, JUNO), s. 140 ff. med där gjorda hänvisningar till bl.a. prop. 1962:10 s. B 311 och SOU 1953:14 s. 360.

²⁸⁷ Se bl.a. ”Torpeden” NJA 2021 s. 73 p. 20–25 för vissa utgångspunkter vad gäller straffmätning vid försöksbrott. Jfr även ”Balkongmålet” NJA 2015 s. 702 p. 78–81.

²⁸⁸ Se exempelvis ”Balkongmålet”, där ett försök till mord bestående i att gärningspersonen kastat eller under rörelse släppt en annan person från en balkong på sjätte våningen bedömdes ha ett straffvärde på 14 år i ett fall där straffvärdet, om brottet hade fullbordats, skulle ha motsvarat fängelse i 16 år (enligt då gällande straffskala och straffmättingspraxis för mord). Se även NJA 1997 s. 622 som avsåg straffmätningen för försök till grov varusmuggling. I det fallet ansågs med hänsyn till att den tiltalade hade gjort i allt väsentligt vad som ankom på honom för att smuggla in spriten (gärningspersonen greps i tullen) vara fråga om ett fall ”med ett straffvärde som inte avviker nämnvärt från fullbordat varusmugglingsbrott”.

8.16 Brott i annan lagstiftning än brottsbalken (specialstraffrätten)

8.16.1 Vilka ändringar av straffskalor i specialstraffrätten som bör övervägas

Bedömning: För specialstraffrättens del bör ändringar av straffskalor övervägas i skattebrottslagen, lagen om straff för smuggling, bidragsbrottslagen, lagen om straff för penningtvättsbrott och lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Skälen för vår bedömning

Några förhållanden som behöver beaktas vid en översyn av straffskalorna i specialstraffrätten

Utöver brottsbalken finns det en stor mängd författningar som innehåller straffrättsliga bestämmelser. Specialstraffrätt är den vedertagna beteckningen för sådan straffrättslig reglering, som alltså återfinns i annan lagstiftning än brottsbalken. Vår översyn av straffskalorna omfattar även specialstraffrätten.

I avsnitt 7.2.1 har vi beskrivit att det förhållandet att ett visst brott är reglerat utanför brottsbalken inte innebär att det skulle vara i någon mening mindre viktigt än de brott som finns i brottsbalken. Huruvida något är reglerat i brottsbalken eller inte kan inte läggas till grund för en bedömning av hur centralt brottet i fråga ska anses vara. I stället är många av författningarna på det specialstraffrättsliga området högst centrala och många lagföringar sker med stöd av dem varje år. Det finns således anledning att vid översynen av straffskalorna även lägga stor vikt vid brotten i specialstraffrätten.

För specialstraffrätten gör sig emellertid – som vi har varit inne på i avsnitt 7.9 – vissa särskilda överväganden gällande. Det hänger samman med att specialstraffrätten är mycket omfattande. Någon sammanställning i lagtext eller i övrigt där alla straffbestämmelser utanför brottsbalken räknas upp finns inte heller. Att inom ramen för vårt uppdrag redovisa en fullständig genomgång av alla specialstraffrättsliga bestämmelser som finns framstår inte som meningsfullt, vilket vi har angett i avsnitt 7.9. Vi har valt att fokusera på de specialstraffrättsliga författningar som tillämpas oftast. För att avgöra den frågan

har vi använt oss av den allmänt tillgängliga statistiken från Brå över lagföringar från senare år. En sådan metod är enligt vår mening väl förenlig med det som anges i våra direktiv om att vi ska redovisa överväganden avseende de mest centrala brotten i specialstraffrätten. Samtidigt kan det framhållas att vi, i syfte att undvika att brott av olika allvar har samma straffskalor, har inventerat ett stort antal specialstraffrättsliga författningar utöver de som behandlas uttryckligen i det här kapitlet.

Olika grupper av specialstraffrätt

På ett allmänt plan kan brotten i specialstraffrätten för våra syften – översynen av deras straffskalor – delas in i följande tre grupper:

- Den *första gruppen* avser sådana brott i specialstraffrätten där vi anser att det finns skäl att föreslå ändringar i straffskalorna. För dessa brott lämnar vi i de kommande avsnitten förslag och skäl för dessa.
- Den *andra gruppen* avser sådana brott i specialstraffrätten där vi inte anser att det finns skäl att ändra straffskalorna, eftersom de redan har en utformning som motsvarar brottens allvar, men som ändå är att beteckna som centrala. För dessa brott redovisar vi i avsnitt 8.16.7 överväganden angående varför vi bedömer att straffskalorna redan har en lämplig utformning.
- Den *tredje gruppen* avser sådana brott i specialstraffrätten där vi inte anser att det finns skäl att ändra straffskalorna och som inte heller är att beteckna som centrala. Även dessa brott behandlas i avsnitt 8.16.7, men högst summariskt. Som redan har konstaterats har vi emellertid inventerat ett flertal brott i specialstraffrätten som inte nämns uttryckligen vid översynen av specialstraffrätten i det här kapitlet. Viktigt att framhålla är också att denna tredje grupp av specialstraffrätt inte är i någon mening oviktig straffrättslig lagstiftning som inte fyller viktiga funktioner. Innebörden är endast att det för våra ändamål inte finns anledning, eller förutsättningar, att uttryckligen behandla all straffrättslig lagstiftning.

De specialstraffrättsliga författningar i vilka vi har identifierat ett behov av att föreslå ändringar av straffskalor är skattebrottslagen (1971:69), lagen (2000:1226) om straff för smuggling, bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Dessa lagar utgör alltså den första gruppen specialstraffrätt som har beskrivits ovan. Vi behandlar dessa lagar i separata avsnitt i det följande. I dessa avsnitt redovisar vi våra förslag och de överväganden som har lett fram till dem. I avsnitt 8.16.7 behandlar vi sedan den andra och tredje gruppen specialstraffrätt.

8.16.2 Skattebrottslagen

Förslag: Minimistraffet för grovt skattebrott ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i skattebrottslagen bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Allmänt om brotten

I skattebrottslagen (1971:69) finns regler om straffansvar för skattebrott (2 §), skatteförseelse (3 §), grovt skattebrott (4 §) vårdslös skatteuppgift (5 §), skatteavdragsbrott (6 §), skatteredovisningsbrott (7 §), vårdslös skatteredovisning (8 §), samt försvårande av skattekontroll och grovt sådant brott (10 §).

Skattebrottslagen trädde i kraft den 1 januari 1972. Genom en senare lagändring som trädde i kraft 1996 genomfördes mer genomgripande förändringar av skattebrottslagen. De viktigaste ändringarna avsåg skattebrottslagens tillämpningsområde samt konstruktionen av de centrala brotten. Genom reformen kom skattebrottslagen att omfatta gärningar som tidigare kriminaliserades i olika särskilda författningar avseende skatter och avgifter. Vidare fick det tidigare skattebedrägeribrottet den nya brottsbeteckningen skattebrott och brottskonstruk-

tionen ändrades från skadebrott till farebrott. I det sammanhanget avskaffades därmed straffbarheten av försök till brottet.²⁸⁹

Skattebrott

För skattebrott döms enligt 2 § den som på annat sätt än muntligen uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till en myndighet eller underlåter att till en myndighet lämna deklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom själv eller annan till fängelse i högst två år.

Om brottet är att anse som ringa, döms enligt 3 § för skatteförseelse till böter. Om brottet är att anse som grovt, döms enligt 4 § för grovt skattebrott till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det rört mycket betydande belopp, om gärningspersonen 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.

Straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av skattebrottet och kvalifikationsgrunderna som särskilt ska beaktas för när brottet är grovt, har inte ändrats i tiden efter den mer genomgripande reformen av skattebrottslagen trädde i kraft 1996 (jfr föregående avsnitt). Även i tiden dessförinnan var straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av skattebrottet – då med en delvis annan brottskonstruktion och under brottsbeteckningarna skattebedrägeri, grovt skattebedrägeri och skatteförseelse – utformade på samma vis som i dag.²⁹⁰

De allvarigare formerna av skattebrott innebär i regel att betydande skattebelopp undandras eller riskerar att undandras det allmänna.²⁹¹ Skattebrott beräknas årligen orsaka samhällsförluster som uppgår till mångmiljardbelopp. Brottsstypen utgör också en stor del av den kriminella ekonomin och de allvarigare formerna av skattebrott har många gånger en koppling till annan organiserad och ekonomisk

²⁸⁹ Se prop. 1995/96:170.

²⁹⁰ Jfr prop. 1995/96:170 s. 60 ff.

²⁹¹ Undandragen skatt som understiger tio prisbasbelopp bör enligt uttalanden i förarbetena sällan ensamt medföra att brottet bedöms som grovt (prop. 1995/96:170 s. 110 och 112). Den värdegränsen för när ett skattebrott, enbart på grund av storleken av den undandragna skatten kan rubriceras som grovt, har också godtagits som hållpunkt i praxis (se t.ex. ”De upprepade skattebrotten” NJA 2018 s. 634, särskilt p. 12 och 27).

brottslighet. Det kan handla om avancerade brottsupplägg, inte sällan med internationella förgreningar, som innebär att skatt undandras det allmänna med synnerligen stora belopp. Som ett led i den allvarliga skattebrottsligheten förekommer ofta annan allvarlig ekonomisk brottslighet, exempelvis grova bokföringsbrott, förfalskningsbrott, bedrägeribrott, trolöshetsbrott och olika former av penningtvätt. Brottsvinsterna, bl.a. i form av obeskattade tillgångar, kan sedan återinvesteras i annan brottslighet och nya brottsupplägg.²⁹² Allvarligare fall av skattebrott kan också bestå i att en viss verksamhet mer systematiskt utnyttjar svart arbetskraft. Den typen av brottslighet innebär inte bara ett skatteundandragande utan exponerar arbetstagarna för risker och snedvrider konkurrensen till förmån för oseriösa aktörer.²⁹³ De allvarligare fallen av skattebrott kan alltså många gånger beskrivas som samhällsskadliga i en vidare mening. Av betydelse är också att skattebrottsligheten riskerar att mer allmänt skada förtroendet för skattesystemet som sådant och därmed underminera tilliten till de centrala samhällsfunktioner som skattesystemet finansierar. Även i detta ligger en betydande straffvärd skada.

Mot nu angiven bakgrund menar vi att straffskalan för de allvarligare formerna av skattebrott inte fullt ut återspeglar brottslighetens allvar. Minimistraflet för det grova brottet bör därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Genom en sådan straffskärpning anpassas också straffnivån för det grova skattebrottet till de straffskärpningar som vi föreslår för annan allvarlig ekonomisk brottslighet, såsom grovt bedrägeri, grov förskingring och grovt penningtvättsbrott. Straffskärpningen innebär även att straffnivån för grovt skattebrott anpassas till de straffnivåer som vi föreslår ska gälla för bl.a. grovt bidragsbrott, grovt subventionsmissbruk och grovt tullbrott, vilket är straffbestämmelser som i likhet med skattebrottet avser att värna statens fiskala intressen och förtroendet för system av central betydelse för samhällets funktion.

När det gäller skattebrott, tullbrott och bidragsbrott bör i det sammanhanget även framhållas att brotten är konstruerade på ett likartat vis med ett s.k. farerekvisit. Straffansvar för fullbordat brott kan därmed aktualiseras redan vid *fara* för undandragande av skatt, tull eller en felaktigt utbetald ekonomisk förmån m.m. (jfr av-

²⁹² Jfr Polismyndighetens rapport Den kriminella ekonomin – Introduktion och översikt 2024, dnr A442.181/2024, särskilt s. 8 ff. med där gjorda hänvisningar.

²⁹³ Se bl.a. SOU 2025:25 särskilt s. 96 f. och SOU 2023:8 s. 211 ff.

snitt 8.16.3 och 8.16.4).²⁹⁴ Härtill kommer att vid tullbrott och skattebrott ska i stort sett samma omständigheter beaktas särskilt vid bedömningen av om brottet är grovt.²⁹⁵ Även det nu anförda talar för att det abstrakta straffvärdet för dessa brottstyper bör ligga på ungefär samma nivå.

Vad gäller maximistraftet för grovt skattebrott sträcker sig straffskalan redan till sex års fängelse, vilket enligt vår mening väl återspeglar hur straffvärda de allvarligaste fallen av *enkel brottslighet* kan anses vara. I de allvarligare fallen av skattebrott är det dessutom – precis som vid annan grov ekonomisk brottslighet – ofta fråga om *flerfaldig brottslighet* där det enskilda brottet utgör ett led i en mer omfattande och systematisk brottslighet (jfr avsnitt 8.6.1 under rubriken ”Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag”).²⁹⁶ Vad gäller den flerfaldiga brottsligheten lämnar vi förslag som innebär att domstolarna med ett oförändrat straffmaximum för grovt skattebrott – i stället för högst åtta år enligt dagens regelverk – kommer att kunna mäta ut ett fängelsestraff på upp till tolv år för den som döms för flera fall av sådan brottslighet (se kapitel 10). Vi lämnar även förslag som innebär att maximistraftet kan fördubblas för brott med koppling till organiserad brottslighet (se kapitel 11). Dessa förslag minskar i sin tur ytterligare behovet av att höja maximistraftet i den enskilda straffskala som gäller för grovt skattebrott.

Vad slutligen gäller straffskalorna för skattebrott av normalgraden och skatteförseelse återspeglar dessa enligt vår mening brottslighetens allvar och ger utrymme för en tillräckligt nyanserad straffmätning. Straffskalorna för dessa brottstyper kan därmed lämnas oförändrade.

Övriga brott

När det gäller övriga brott i skattebrottslagen tar dessa sikte på ett antal gärningar som är mer eller mindre närliggande skattebrottet. För vårdslös skatteuppgift (5 §) och skatteavdragsbrott (6 §) är föreskrivet böter eller fängelse i högst ett år. Straffskalan för skatteredo-

²⁹⁴ Både bidragsbrottet och tullbrottet har utformats med skattebrottets brottskonstruktion som förebild (se prop. 2006/07:80, särskilt på s. 63 f. och 77 ff. samt prop. 1999/2000:124 s. 66 ff.).

²⁹⁵ Se prop. 1999/2000:124 s. 139 f. beträffande grovt tullbrott med där gjorda hänvisningar till de kvalificerande rekvirit som gäller för grovt skattebrott. Jfr även prop. 1995/96:170 s. 110 ff. och 163 f. beträffande grovt skattebrott.

²⁹⁶ Se t.ex. Svea hovrätts dom den 20 oktober 2022 i mål B 2632-20 och Svea hovrätts dom den 2 juli 2024 i mål B 16217-23.

visningsbrott (7 §) och vårdslös skatteredovisning (8 §) är böter eller fängelse i högst sex månader. För försvårande av skattekontroll (10 §) är föreskrivet böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Med undantag för skatteredovisningsbrott kan straffansvar för dessa typer av brott aktualiseras redan om gärningspersonen agerat grovt oaktsamt.

Med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn har vi inte identifierat något behov av att justera straffskalorna för dessa brott. Straffskalorna förefaller återspegla brottens allvar och ger tillräckligt utrymme för en nyanserad och adekvat straffmätning. Straffskalorna för de nu aktuella brotten kan alltså lämnas oförändrade. Det gäller även med beaktande av den straffskärpning som vi nu föreslår för grovt skattebrott.

8.16.3 Lagen om straff för smuggling

Förslag: Minimistraffen för grov smuggling, grovt tullbrott och grov olovlig befattning med smuggelgoods ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i smugglingslagen bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Allmänt om brotten

I lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) finns regler om straffansvar för

- smuggling, smuggling, ringa brott, och grov smuggling (3–5 §§),
- narkotikasmuggling, ringa narkotikasmuggling, grov narkotikasmuggling och synnerligen grov narkotikasmuggling (6 §),
- vapensmuggling, ringa vapensmuggling, grov vapensmuggling och synnerligen grov vapensmuggling (6 a §),

- smuggling av explosiv vara, ringa smuggling av explosiv vara, grov smuggling av explosiv vara och synnerligen grov smuggling av explosiv vara (6 b §),
- olovlig införsel eller olovlig utförsel (7 §),
- tullbrott, tullbrott, ringa brott och grovt tullbrott (8–10 §§),
- vårdslös tullredovisning (11 §), samt
- olovlig befattning med smuggelgods (12 §) och grov olovlig befattning med smuggelgods (13 §).

Smugglingslagen trädde i kraft den 1 januari 2001 och ersatte då lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (varusmugglingslagen).

Smugglingslagen kan sägas anknyta till två olikartade grupper av intressen i samband med in- och utförsel av varor. För det första rör det sig om intressen som grundas på hänsyn till allmän ordning och säkerhet, människors liv och hälsa, miljö- och djurskydd, bevarande av vissa kulturhistoriska föremål m.m. För det andra handlar det om statens ekonomiska intresse av att ta ut tull, skatt och andra liknande avgifter. Brotten i 3–7 §§ (de s.k. smugglingsbrotten) skyddar främst den förstnämnda gruppen av intressen. Dessa brott knyter an till föreskrifter som anger att vissa varor kan importeras eller exporteras enbart under vissa villkor, exempelvis med en särskild licens eller ett veterinärtillstånd etc. Statens ekonomiska intresse utgör det huvudsakliga skyddsobjektet för brotten i 8–11 §§ (de s.k. undandragandebrottet). Dessa bestämmelser knyter således an till regler som går ut på att den som vill importera varor till Sverige och därmed till EU är skyldig att betala tull, annan skatt eller avgift.²⁹⁷ Det bakomliggande skyddsintresset för undandragandebrotten sammanfaller alltså i allt väsentligt med de intressen som straffbestämmelserna i skattebrottslagen avser att värna (jfr avsnitt 8.16.2), medan smugglingsbrottens bakomliggande skyddsintressen är av i vart fall delvis annat slag.

Samtliga smugglingsbrott och undandragandebrott kan vara förbrott till olovlig befattning med smuggelgods enligt bestämmelserna i 12–13 §§.

²⁹⁷ Se Zila, Specialstraffrätten En introduktion (2019, version 9, JUNO), s. 43 f. och 46 f.

Smuggling

Smuggling innebär gärningspersonen uppsåtligt överträder in- eller utförselförbud avseende en vara eller sådana särskilda restriktioner eller villkor som gäller för in- eller utförsel. Straffansvar kan också aktualiseras om gärningspersonen i samband att en vara förs in till landet, uppsåtligt lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att vid tullbehandling lämna visa vissa uppgifter och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med vissa förbud eller villkor. Straffet för brott av normalgraden är böter eller fängelse i högst två år. (3 §.) Är brottet ringa döms till penningböter (4 §). För grov smuggling är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen med hänsyn till omständigheterna kring införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art eller om gärningen annars inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse. (5 §.)

Straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av smuggling och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt har inte ändrats sedan smugglingslagen infördes 2001 och ersatte varusmugglingslagen. Straffskalorna för nu aktuella brottstyper är oförändrade i förhållande till vad som gällde för motsvarande typ av införsel- och utförselbrott som fanns i den tidigare varusmugglingslagen.²⁹⁸

De allvarligare fallen av smuggling kan avse olovlig införsel av gifter eller annat som kan ge upphov till allvarliga risker för liv och hälsa eller för miljön. I praxis har t.ex. olovlig införsel av icke rabiesvaccinerade hundar från ett land där det finns en beaktansvärd risk för rabiessmitta, ansetts utgöra grov smuggling.²⁹⁹ Exempel som i förarbetena lyfts fram som grova brott är även bl.a. olovlig utförsel av krigsmateriel, högteknologiska produkter eller varor som är särskilt känsliga eller viktiga för landets ekonomi, försörjning eller förhållande till omvärlden. Grovt brott kan även avse olovlig utförsel av utrotningshotade djur eller av utförselförbjudna antikviteter. Det kan också handla om en mer systematisk eller omfattande införsel eller utförsel av varor avsedd för vidare distribution, där det brotts-

²⁹⁸ Se prop. 1999/2000:124 s. 66 ff.

²⁹⁹ Se "Hundsmugglingen" NJA 2018 s. 456.

liga förfarandet många gånger har kopplingar till organiserad brottslighet.³⁰⁰

För grov smuggling kan den nuvarande straffskalan enligt vår mening inte anses motsvara allvaret i de gärningar som är att rubricera som brottet i fråga. Förfaranden som innebär att gärningspersonen smugglar in eller ut varor ur landet som bedöms vara hälsofarliga, särskilt skadliga eller av stor betydelse för centrala samhällsintressen, måste betraktas som mycket straffvärda och bör mötas av en kraftfull reaktion från samhällets sida. Det gäller inte minst om det är fråga om stora mängder av sådana varor eller om smugglingen sker i mer organiserad och systematisk form. Minimistraffet för grov smuggling bör därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

När det gäller det grova brottets straffmaximum sträcker sig det redan till sex års fängelse vilket enligt vår mening ger utrymme för en adekvat och nyanserad straffmätning även i de allvarligare fallen av enkel brottslighet. Vad gäller brott av normalgraden och ringa brott förefaller de nuvarande straffskalorna återspegla brottslighetens allvar och ge utrymme för en tillräckligt nyanserad straffmätning. Dessa straffskalor bör därför inte ändras.

Narkotikasmuggling

Som framgår ovan är brottet narkotikasmuggling indelat i fyra svårhetsgrader. Straffskalan som helhet sträcker sig från böter till fängelse i högst tio år.

De straffbestämmelser som avser narkotikasmuggling var senast föremål för en straffskärpning 2016 (prop. 2015/16:111). Straffskärpningarna bestod i att den nya brottsbeteckningen synnerligen grov narkotikasmuggling infördes och att straffskalan för det grova brottet, som då sträckte sig från fängelse i lägst två och högst tio år, delades upp mellan det grova brottet och det synnerligen grova brottet. För grov narkotikasmuggling föreskrevs fängelse i lägst två och högst sju år. För synnerligen grov narkotikasmuggling föreskrevs fängelse i lägst sex och högst tio år. Dessutom infördes i lagtexten vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt. Lagändringen var avsedd att skärpa straffen för gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder

³⁰⁰ Se a. prop. s. 123 f.

narkotika. Lagändringen innebär ingen ändring av gällande straffnivåer för ringa narkotikasmuggling och narkotikasmuggling av normalgraden. För dessa två brottstyper är därmed alltså föreskrivet böter eller fängelse i högst sex månader respektive fängelse i högst tre år.

I propositionen *Skärpta åtgärder mot utförelse av stöldgods* (prop. 2024/25:129) föreslår regeringen nu ytterligare en straffskärpning för narkotikasmuggling. Straffskärpningen, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025, består i att en särskild straffskala (fängelse i lägst sex månader och högst tre år) införs för narkotikasmuggling av normalgraden om narkotikan är avsedd att säljas. Syftet med lagändringen är bl.a. att anpassa straffskalans utformning till den senaste något större reformen av narkotikastrafflagstiftningen som trädde i kraft den 1 juli 2023 (se även avsnitt 8.16.7 under rubriken "Narkotikastrafflagen").³⁰¹

Mot nu angiven bakgrund gör vi bedömningen att det inte finns anledning att föreslå några ytterligare förändringar av straffskalorna för narkotikasmuggling.

Vapensmuggling och smuggling av explosiv vara

De straffbestämmelser som avser smuggling av vapen och explosiva varor (6 a och 6 b §§) har varit föremål för flera straffskärpningar och straffskalorna för dessa brott har nyligen skärpts genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2024.³⁰² Straffskärpningarna bestod i att

- straffskalorna för grovt brott ändrades från fängelse i lägst två år och högst fem år till fängelse i lägst fyra år och högst sju år,
- straffskalorna för synnerligen grovt brott ändrades från fängelse i lägst fyra år och högst sju år till fängelse i lägst sex år och högst tio år, och
- maximistraffen för normalgradsbrott höjdes från fängelse i tre år till fängelse i fem år.

³⁰¹ Se prop. 2024/25:129 s. 65 f.; jfr prop. 2022/23:53.

³⁰² Se prop. 2023/24:33, särskilt s. 13 f. angående tidigare straffskärpningar.

I avsnitt 7.6 under rubriken ”Avståndet mellan gärning och skada – särskilt i ljuset av några lagstiftningsärenden under senare tid” har vi bl.a. behandlat de nu aktuella brottstyperna. Där har vi beskrivit att brott såsom vapensmuggling och smuggling av explosiva varor visserligen inte förutsätter direkta skadeverkningar för ett brottsoffer på samma sätt som är fallet för andra brott, men att brotten har tydliga presumtiva (eller indirekta) skadeverkningar och innefattar en påtaglig grad av samhällsfara. Eftersom ett förverkligande av faran riskerar att innebära mycket eller synnerligen stor skada har vi i kapitel 7 konstaterat att en särskilt sträng syn på sådan brottslighet kan vara motiverad, trots att farans förverkligande i ett enskilt fall kan ligga relativt långt bort. Att föreslå ytterligare ändringar av straffskallorna för de nu behandlade brotten bör dock inte komma i fråga (jfr även avsnitt 8.16.7 under rubriken ”Vapenlagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt vapenförordningen”).

Tullbrott

Ansvar för tullbrott förutsätter att någon i samband med att en vara förs in till eller ut ur landet uppsåtligen agerar på ett otillåtet sätt vid tullbehandlingen. Det krävs att personen genom det otillåtna agerandet ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna eller, i de fall som avses i andra stycket, felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till personen själv eller till någon annan. (8 §.)

Straffskalan för tullbrott är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms i stället till penningböter (9 §). I 10 § föreskrivs att straffskalan för grovt tullbrott är fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen rört mycket betydande belopp, om gärningspersonen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring, om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Straffskallorna för de olika svårhetsgraderna av tullbrott och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt har inte ändrats sedan smugglingslagen infördes 2001 och ersatte varusmugglingslagen. Tullbrottet har utformats med skatte-

brottets brottskonstruktion som förebild.³⁰³ För tullbrott och skattebrott gäller också i stort sett samma kvalificerande rekvisit för bedömningen av om brottet är grovt.³⁰⁴ Kriminaliseringen avseende tullbrott avser, i likhet med skattebrottet, främst att värna statens fiskala intressen. (Jfr ovan under rubriken ”Allmänt om brotten” och avsnitt 8.16.2.) Vidare följer av 1 § skattebrottslagen att vid ett undandragande av tull, annan skatt eller avgift som utgör tullbrott ska straffbestämmelserna om skattebrott inte tillämpas.

Med hänsyn till de likheter som alltså finns mellan skattebrott och tullbrott både i fråga om det kriminaliserade området och bakomliggande skyddsintressen, bör den förändrade syn på allvarigare skattebrott som vi redogjort för i avsnitt 8.16.2 få genomslag även för den grova svårhetsgraden av tullbrott. Med den straffskärpning som vi föreslår för grovt skattebrott innebär det nu anförda att minimistrafket för grovt tullbrott ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. I övrigt bör straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av tullbrott lämnas oförändrade.

Olovlig införsel, olovlig utförsel och vårdslös tullredovisning

Genom straffbestämmelsen om olovlig införsel och olovlig utförsel (7 §) kriminaliseras vissa fall av smuggling, narkotikasmuggling, vapen-smuggling och smuggling av explosiva varor som gärningspersonen begår av grov oaktsamhet. Genom straffbestämmelsen om som vårdslös tullredovisning (11 §) kriminaliseras även tullbrott i 8 § som begås av grov oaktsamhet. Straffskalorna för brotten är böter eller fängelse i högst två år och i ringa fall döms inte till ansvar.

Med de utgångspunkter som ligger till grund för vår översyn har vi inte identifierat något behov av att ändra straffskalorna för dessa brott.

Olovlig befattning med smuggelgoods

I straffbestämmelsen om olovlig befattning med smuggelgoods kriminaliseras olika typer av uppsåtlig befattning med varor som varit föremål för brott enligt 3–11 §§ smugglingslagen. Det som avses är att

³⁰³ Se prop. 1999/2000:124 s. 66 ff.

³⁰⁴ Se a. prop. s. 139 f. Jfr även prop. 1995/96:170 s. 110 ff. och 163 f. beträffande grovt skattebrott.

någon emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvarar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en sådan vara. Straffskalan för brottet är böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar. (12 § första stycket.) Enligt andra stycket kan ansvar aktualiseras när gärningspersonen visserligen inte insåg, men hade skälig anledning att anta, att varan varit föremål för brott. I det fallet är påföljden böter. Om gärningen är ringa ska inte dömas till ansvar. I 12 § tredje stycket tydliggörs att ansvar för brottet inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff enligt vissa bestämmelser i narkotikastrafflagen (1968:64), vapenlagen (1996:67) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Grov olovlig befattning med smuggelgods regleras i 13 §. Straffskalan är fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen rört mycket betydande belopp, om gärningspersonen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring, om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Brottsbeteckningen grov olovlig befattning med smuggelgods med den nyss redovisade straffskalan, infördes 2001 i samband med att smugglingslagen ersatte varusmugglingslagen. Vid införandet av den nya bestämmelsen framhölls i propositionen att olovlig befattning med smuggelgods i det enskilda fallet kan utgöra ett lika allvarligt brott som införselbrottet eller till och med allvarligare brott än detta. Därför ansågs det naturligt att straffskalan för grov olovlig befattning skulle vara lika hög som för grova införselbrott. Vidare framhölls i propositionen att straffskärpningen kunde förväntas få särskild betydelse när det gäller sådan allvarlig brottslighet som inte går att knyta till själva införseln men som utgör en i praktiken nödvändig komponent för införsel i större skala eller för in- eller utförsel av betydande ekonomiska eller kulturella värden.³⁰⁵

Enligt vår mening finns det inte skäl att anlägga ett annat synsätt i fråga om vilket abstrakt straffvärde som bör gälla för grov olovlig befattning med smuggelgods, än det som redovisats i propositionen. Med de straffskärpningar som vi nu föreslår för grovt tullbrott och grov smuggling innebär detta att straffskalan för grov olovlig befattning med smuggelgods bör skärpas på motsvarande vis, dvs. minimi-straffet bör höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

³⁰⁵ Se prop. 1999/2000:124 s. 74.

I övrigt kan straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av olovlig befattning med smuggelgoods lämnas oförändrade.

Andra brott som avser överträdelser av tullagstiftningen m.m.

Även i tullagen (2016:253) och i inregränslagen (1996:701) finns det straffbestämmelser som avser överträdelser av tullagstiftningen. Ansvar för tullförseelse regleras i 5 kap. 2 och 3 §§ tullagen. I 5 och 6 §§ inregränslagen finns straffbestämmelser för den som bryter mot vissa föreskrifter. För brotten i nämnda lagar är enbart föreskrivet böter. Bestämmelserna är subsidiära i förhållande till straffbestämmelserna i smugglingslagen. I den nyligen införda tullbefogenhetslagen (2024:710) finns också i 11 kap. 2–5 §§ vissa ytterligare straffbestämmelser. För dessa brott är föreskrivet böter eller penningböter. Vi anser inte att det vid vår översyn finns skäl att ändra straffskalorna i nu nämnda straffbestämmelser.

I sammanhanget finns även skäl att nämna lagen (1998:506) om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor (LPK) där det finns straffbestämmelser i 5 kap. Huvudbrottet enligt 5 kap. 1 § LPK benämns olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor. Ansvar för brottet förutsätter att någon uppsåtligen i strid med regleringen i lagen förflyttar punktskattepliktiga varor inom Sverige, för in punktskattepliktiga varor till Sverige från ett område som tillhör EU:s punktskatteområde eller för ut sådana varor från Sverige. Det krävs därutöver att det felaktiga beteendet gett upphov till fara för att en myndighets kontrollverksamhet med avseende på varuförflyttningen allvarligt försvåras. Påföljden för brottet är fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är att anse som ringa döms till böter.

I 5 kap. LPK regleras också ansvar för olovlig befattning med punktskattepliktiga varor (2 §) och grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor (3 §).³⁰⁶ Ansvar för brottet förutsätter att någon uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar eller överlåter punktskattepliktiga varor som varit föremål för skattebrott. Påföljden för brottet är böter eller fängelse i högst två år och i vissa fall av oaktamhet böter eller, om brottet är grovt, fängelse

³⁰⁶ Straffbestämmelserna om olovlig befattning med punktskattepliktiga varor har nyligen fått en ny placering i LPK genom en lagändring (SFS 2024:735) som trädde i kraft den 7 november 2024.

i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen avsett befattning med varor som varit föremål för brott varigenom skatt eller avgift till mycket betydande belopp har undandragits det allmänna eller felaktigt återbetalats eller tillgodoräknats någon. Av 1 och 2 §§ LPK följer att straffbestämmelserna i den lagen är subsidiära i förhållande till straffbestämmelserna i smugglingslagen.

De likheter som alltså finns mellan nyssnämnda brott och vissa av brotten i smugglingslagen och skattebrottslagen, talar enligt vår mening i någon mån för att de straffskärpningar som vi nu föreslår för den grova svårhetsgraden av smuggling, tullbrott, olovlig befattning med smuggelgoods och skattebrott, bör få genomslag även på de grova brotten i LPK.

Straffbestämmelserna i LPK avser emellertid olovlig transport eller befattning med vissa särskilda varor (alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter) för vilka det finns harmoniserade EU-regler om punktskatt.³⁰⁷ Det är alltså fråga om en straffrättslig lagstiftning som är specifikt utformad för de särskilda regler och förhållanden som gäller på det området. En viss försiktighet med analogier till andra straffbestämmelser är därmed påkallad. Straffbestämmelserna i LPK är också, som ovan nämnt, subsidiära i förhållande till straffbestämmelserna i smugglingslagen. Vid brottslighetskonkurrens mellan olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor och skattebrott ska enligt vad som uttalas i förarbetena till LPK dömas för båda brotten. Att ansvar ska dömas ut för båda brotten har i förarbetena motive-rats med att brotten omfattade olika gärningsmoment och att det rör sig om två straffbestämmelser med delvis olika skyddsintressen och tillämpningsområden.³⁰⁸

Vidare bör framhållas att maximistrafken för de grova brotten i LPK redan i dag är lägre än vad som gäller för motsvarande svårhetsgrad av smuggling, tullbrott, olovlig befattning med smuggelgoods och skattebrott, vilket får anses ge uttryck för att lagstiftaren har ansett att de grova brotten i LPK generellt sett ska betraktas som något

³⁰⁷ Jfr 1 § LPK.

³⁰⁸ Se prop. 2002/03:10 s. 62 f. och 112 f.; jfr prop. 2004/05:149 s. 39.

mindre straffvärda än den grova svårhetsgraden av bl.a. smuggling, tullbrott, olovlig befattningsmed smuggelgods och skattebrott.³⁰⁹

Sammantaget gör vi bedömningen att straffskalorna för brotten i LPK kan lämnas oförändrade vid vår översyn.

8.16.4 Bidragsbrottslagen

Förslag: Minimistraffet för grovt bidragsbrott ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i bidragsbrottslagen bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Bidragsbrottslagen (2007:612) trädde i kraft den 1 augusti 2007. Enligt 1 § första stycket omfattar bidragsbrottslagen bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och som betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Lagen gäller även enligt 1 § andra stycket för sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

För bidragsbrott döms enligt 2 § den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon enligt lag eller förordning är skyldig att anmäla, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp. Straffskalan för

³⁰⁹ Jfr prop. 2002/03:10 s. 69 och prop. 2004/05:149 s. 38 f. där frågan om vilken straffskala som ska gälla för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor respektive och olovlig befattningsmed punktskattepliktiga varor behandlas. Vid utformningen av straffskalorna för de grova brotten i LPK har främst straffskalan för brottet grovt försvårande av skattekontroll (10 § skattebrottslagen) tjänat som förebild.

normalgradsbrottet är fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms i stället till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt, döms enligt 3 § för grovt bidragsbrott till fängelse, i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar, eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som beskrivs i bestämmelsen om bidragsbrott, döms enligt 4 § för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till beloppet, risken för slutlig ekonomisk skada och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar.

Den som före utbetalning eller tillgodoräknande av en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen eller stödet kan fattas, döms inte till ansvar för bidragsbrott eller vårdslöst bidragsbrott (5 §).

Straffbestämmelserna i bidragsbrottslagen tar sikte på sådana bedrägerilikhande gärningar som avser utbetalningar av vissa ekonomiska förmåner eller stöd från välfärdssystemen. Innan bidragsbrottslagen infördes var brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri tillämpliga på vissa former av bidragsfusk. Dessa bestämmelser ansågs emellertid vara mindre väl anpassade efter de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen. I syfte att åstadkomma ett bättre straffrättsligt skydd för välfärdssystemen och därigenom bl.a. bevara förtroendet för systemen och skydda de offentliga finanserna infördes de straffrättsliga bestämmelserna i bidragsbrottslagen. I propositionen underströk regeringen att det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen i huvudsak bör vara lika starkt som på skatteområdet.³¹⁰

Vid införandet av bidragsbrottslagen anpassades straffnivån för de olika svårhetsgraderna av uppsåtligt bidragsbrott i huvudsak till vad som då gällde för motsvarande svårhetsgrad av bedrägeri. Vad gäller grovt bidragsbrott bestämdes maximistraftet dock till fängelse i fyra år, dvs. två år lägre än vad som då, och även nu, gäller för grovt bedrägeri. Den ordningen motiverades främst av att det till skillnad från vid andra typer av bedrägerier ansågs svårt att identifiera att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt

³¹⁰ Se prop. 2006/07:80, särskilt s. 39 ff.

straffvärde som fängelse sex år.³¹¹ När det gällde straffskalan för den oaktsamma varianten av bidragsbrott framhölls i propositionen att ett oaktsamt brott i princip inte är lika straffvärt som ett uppsåtligt brott. Därför ansågs det finnas anledning att särskilja de två brotts-typerna och ha en lägre straffskala för det grovt oaktsamma brottet.³¹²

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2020 utvidgades bidragsbrottslagens tillämpningsområde genom att det ovan redovisade andra stycket i 1 § infördes. Straffansvaret för bidragsbrott utvidgades därmed så att det numera omfattar även vissa utbetalningar från välfärdssystemen som avser en enskild person, men som betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde, exempelvis en arbetsgivare eller vårdgivare.³¹³ Genom lagändringen höjdes också maximistraffet för grovt bidragsbrott från fängelse i fyra år till fängelse i sex år. Som skäl för straffskärpningen framhölls i propositionen bl.a. att de allt mer kvalificerade brott som riktas mot välfärdssystemen innebär att den tidigare bedömningen av bidragsbrottens straffvärde kunde ifrågasättas. Vidare framhölls att den föreslagna utvidgningen av bidragsbrottslagens tillämpningsområde kunde förväntas medföra att fler fall av organiserad och systematisk brottslighet skulle komma att bedömas som bidragsbrott i stället för bedrägeri och därmed omfatta sådan grov bedrägeribrottslighet som i praxis föranlett straff om upp till sex års fängelse. I propositionen pekade regeringen även bl.a. på att den föreslagna straffskärpningen innebar att straffskalan för bidragsbrott blev densamma som straffskalan för skattebrott och att det straffrättsliga skyddet för statens utgiftssida på så vis blev lika starkt som skyddet för statens in-täktssida.³¹⁴

Som framgår ovan kan bidragsbrottet beskrivas som en bedrägeri-liknande gärning som innebär att någon beviljats utbetalningar från välfärdssystemen genom att lämna oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden. Kriminaliseringen har, utöver en nära koppling till bedrägeribrottet, även likheter med subventionsmissbruk och vissa trolöshetsbrott såsom exempelvis förskingring (jfr avsnitt 8.6.3). Som framhållits i de propositioner som redovisats ovan finns också en koppling mellan bidragsbrott och skattebrott i det att dessa straffbestämmelser avser att skydda statens fiskala intressen, det först-

³¹¹ Se a. prop. s. 80 ff.

³¹² Se a. prop. s. 84.

³¹³ Se prop. 2018/19:132 s. 18 ff.

³¹⁴ Se a. prop. s. 26 f.

nämnda på utgiftssidan och det senare på intäktssidan. När det gäller skattebrott, tullbrott och bidragsbrott är brotten dessutom konstruerade på ett likartat vis med ett s.k. farerekvist (jfr avsnitt 8.16.2 och 8.16.4).³¹⁵

När allmänna medel genom olika former av bidragsbrottslighet används av någon som inte är berättigad till stödåtgärden, utgör detta inte bara ett angrepp mot de offentliga finanserna utan riskerar även att undergräva legitimiteten och förtroendet för stödåtgärderna och välfärdsystemen. Redan i detta ligger en betydande straffvärd skada. Till bilden hör också att det sedan tidigare är känt att företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg av olika kriminella aktörer som vill tillskansa sig ersättningar från välfärdssystemen och andra allmänna medel. Det rör sig då typiskt sett om betydande belopp med avancerade brottsupplägg där flera gärningspersoner är inblandade. Den typen av brottslighet är ofta systematisk och har kopplingar till den grova organiserade brottsligheten. Utöver tidigare nämnda effekter riskerar den typen av bidragsbrottslighet att snedvrider konkurrensen till nackdel för seriösa företag. Detta har beskrivits närmare av bl.a. Välfärdsbrottsutredningen (SOU 2017:37), Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (SOU 2018:14), 2021 års bidragsbrottsutredning (SOU 2023:52 och SOU 2022:37) och Subventionsbrottsutredningen (SOU 2024:24). Av betydelse är också att brottsvinsterna från bidragsbrott i dag utgör en stor del av den kriminella ekonomin. Dessa vinster kan i sin tur återinvesteras i annan brottslighet och nya brottsupplägg.³¹⁶ De allvarigare formerna av bidragsbrottslighet har alltså tydliga samhällsskadliga inslag och bör därför också mötas av en kraftfull reaktion från samhällets sida.

Mot nu angiven bakgrund menar vi att det sammantaget finns skäl att betrakta de allvarigare formerna av bidragsbrott som mer straffvärda än vad dagens straffskalor ger uttryck för. Minimistraffet för den grova svårhetsgraden av brottet bör följaktligen höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis anpassas också straffnivån

³¹⁵ Bidragsbrottet har utformats med skattebrottets brottskonstruktion och dess farerekvist som förebild (se prop. 2006/07:80, särskilt på s. 63 f. och 77 ff.). Även tullbrottet har utformats med skattebrottets brottskonstruktion som förebild (se prop. 1999/2000:124 s. 66 ff.).

³¹⁶ Se, utöver det underlag som redovisas i nyssnämnda betänkanden, Polismyndighetens rapport Den kriminella ekonomin – Introduktion och översikt 2024, dnr A442.181/2024, särskilt s. 9 ff. samt rapporten "Delanalys 1 – Tecken på missbruk av Försäkringskassans förmåner hos den organiserade brottsligheten och hur den verkar inom assistansersättning" framtagen av Nationellt underrättelsecentrum inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, publicerad i april 2025, Polismyndighetens dnr A220.933/2025.

för bidragsbrottet till vad vi föreslår ska gälla för andra närliggande förmögenhetsbrott, såsom bl.a. bedrägeri, subventionsmissbruk och förskingring. Även i förhållande till den straffskärpning som vi föreslår för grovt skattebrott och tullbrott framstår en höjning av minimistraffet för grovt bidragsbrott som lämplig. På så vis ger straffskalorna nämligen uttryck för att ett allvarigare angrepp mot statens fiskala intressen typiskt sett är lika straffvärt oavsett om det riktas mot intäktssidan eller utgiftssidan.

När det gäller maximistraffet för grovt bidragsbrott sträcker sig straffskalan redan till sex års fängelse, vilket enligt vår mening väl återspeglar hur straffvärda de allvarigaste fallen av *enkel brottslighet* kan anses vara. I de allvarigare fallen av bidragsbrottslighet är det dessutom – precis som vid annan grov ekonomisk brottslighet – ofta fråga om *flerfaldig brottslighet* där det enskilda brottet utgör ett led i en mer omfattande och systematisk brottslighet (jfr avsnitt 8.6.1 under rubriken ”Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag”).³¹⁷ Vad gäller den flerfaldiga brottsligheten lämnar vi förslag som innebär att domstolarna med ett oförändrat straffmaximum för grovt bidragsbrott – i stället för högst åtta år enligt dagens regelverk – kommer att kunna mäta ut ett fängelsestraff på upp till tolv år för den som döms för flera fall av t.ex. grovt bidragsbrott (se kapitel 10). Vi lämnar även förslag som innebär att maximistraffet kan fördubblas för brott med koppling till organiserad brottslighet (se kapitel 11). Dessa förslag minskar i sin tur ytterligare behovet av att höja maximistraffet i den enskilda straffskala som gäller för grovt bidragsbrott.

Vad gäller brott av normalgraden, ringa brott och den oaktsamma varianten av bidragsbrott framstår de nuvarande straffskalorna som väl avvägda och de ger enligt vår mening utrymme för en tillräckligt nyanserad straffmätning. Straffskalorna för dessa brottstyper bör därför inte ändras.

Slutligen finns i sammanhanget skäl att nämna lagen (2020:548) om omställningsstöd. Lagen innehåller bestämmelser om ekonomiskt stöd till företag vars nettoomsättning har minskat i större omfattning till följd av spridningen av sjukdomen covid-19, s.k. omställningsstöd (1 §). I lagen finns även vissa straffbestämmelser (35–38 §§). Dessa bestämmelser – som avser brottstyperna omställningsstödsbrott, grovt

³¹⁷ Se t.ex. Svea hovrätts dom den 23 juli 2015 i mål B 5912-14 gällande s.k. assistansbedrägerier i tiden före bidragsbrottslagen (2007:612) trätt i kraft. Se även exempelvis Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 24 maj 2024 i mål B 1068-24 och Svea hovrätts dom den 10 oktober 2023 i mål B 892-22.

omställningsstödsbrott och vårdslöst omställningsstödsbrott – är i huvudsak utformade på samma sätt som straffbestämmelserna i bidragsbrottslagen.³¹⁸ Med hänsyn till att straffbestämmelserna i lagen om omställningsstöd är kopplade till en tillfällig stödåtgärd som det inte längre är möjligt att ansöka om, har vi emellertid inte identifierat något behov av att vid vår översyn närmare överväga några ändringar i straffskalorna för dessa brott.

8.16.5 Lagen om straff för penningtvättsbrott

Förslag: Minimistraffen för grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt, grovt brott, ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i lagen om straff för penningtvättsbrott bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Med penningtvätt förstås i allmänhet åtgärder som syftar till att dölja eller omsätta vinning av brottslig verksamhet. Regler om straffansvar för penningtvätt finns numera i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott (penningtvättsbrottslagen). Lagen trädde i kraft den 1 juli 2014.³¹⁹ De brott som regleras i penningtvättsbrottslagen är dels penningtvättsbrott (3–6 §§), dels den särskilda brottstypen näringspenningtvätt (7 §).

Straffansvar för *penningtvättsbrott* förutsätter enligt 3 §

- dels att gärningen syftar till att dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet eller till att främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde,
- dels att gärningspersonen antingen förfogar över egendomen på visst sätt (se 3 § första stycket 1) eller vidtar åtgärder som typiskt sett innebär att egendomens ursprung eller ägarförhållandena blir svåra att klarlägga (se 3 § första stycket 2).

³¹⁸ Jfr prop. 2019/20:181 s. 77 ff.

³¹⁹ Se även avsnitt 8.6.3 under rubriken ”Häleri” angående äldre bestämmelser i brottsbalken som avsåg straffansvar för penningtvättsåtgärder.

För penningtvättsbrott döms även den som, utan att åtgärden har ett sådant syfte som anges i 3 §, otillbörligen främjar möjligheterna för någon att omsätta pengar eller annan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet (4 §).

Straffet för penningtvättsbrott av normalgraden är fängelse i högst två år (3 § andra stycket). För grovt penningtvättsbrott döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värden, om de brottsliga åtgärderna har ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller i annat fall varit av särskilt farlig art. (5 §.) Är brottet ringa döms för penningtvättsförseelse till böter eller fängelse i högst sex månader (6 §).

Näringspenningtvätt regleras i 7 § första stycket och har en motsvarighet i bestämmelsen om s.k. näringshäleri (jfr 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). För straffansvar krävs

- att gärningspersonen i näringsverksamhet eller såsom led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning medverkar till en sådan åtgärd som anges i 3 § första stycket 1 eller 2, och
- att den åtgärden skäligen kan antas vara vidtagen i sådant syfte som anges i 3 § första stycket första ledet (penningtvättssyfte).

Straffet för näringspenningtvätt av normalgraden är fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (7 § andra stycket). Är brottet ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Till samma straff döms den som i annat fall än som anges i första stycket medverkar till en åtgärd som skäligen kan antas vara vidtagen i sådant syfte som anges i 3 §. (7 § tredje stycket.)

Straffbestämmelserna i penningtvättsbrottslagen tar alltså i huvudsak sikte på vissa häleriliknande gärningar som består i att gärningspersonen på olika sätt försöka dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet, eller sådana gärningar som innebär att gärningspersonen på olika sätt medverkar till åtgärder som skäligen kan misstänkas vidtas i penningtvättssyfte.

Innan penningtvättsbrottslagen infördes kriminaliserades vissa penningtvättsåtgärder genom en reglering i brottsbalken avseende

penninghäleri (9 kap. 6 a §) och penninghäleriförseelse (9 kap. 7 a §).³²⁰ När regleringen avseende penninghäleri infördes i brottsbalken kom straffskalorna för penninghäleri att utformas på samma sätt som straffskalorna för häleribrottet. Frågan om vilka straffnivåer som borde gälla för penninghäleri berördes dock inte närmare i propositionen, men där betonades samtidigt anknytningen till häleribrottet.³²¹

När sedan straffbestämmelserna om penningtvättsbrott ersatte regleringen i 9 kap. 6 a och 7 a §§ brottsbalken, bestämdes straffnivån för penningtvättsbrottet till vad som tidigare hade gällt för penninghäleri. Som skäl för detta framhölls i propositionen att det straffbara området för penningtvättsbrott i allt väsentligt motsvarade det straffbara området för penninghäleri, varför de gärningar som utgör penningtvättsbrott ansågs lika allvarliga som de som då bestraffades som penninghäleri.³²² Vad gäller straffskalan för näringspenningtvätt framhölls i propositionen att det som straffbeläggs som näringspenningtvätt är det klandervärda risktagandet (jfr rekvisitet ”skäligen kan antas”), vilket skulle kunna tala för att sådana gärningar generellt ska anses mindre allvarliga än penningtvättsbrott. Eftersom straffansvaret avsåg åtgärder i näringsverksamhet eller som företas i ett led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, menade regeringen emellertid att sådana gärningar ändå kunde anses lika allvarliga som ett penningtvättsbrott. Straffskalan för näringspenningtvätt, liksom för det grova och ringa fallet av sådant brott, kom därför att utformas på samma sätt som straffskalorna för de olika svårhetsgraderna av penningtvättsbrott.³²³

Till skillnad från centrala förmögenhetsbrott såsom stöld, bedrägeri och förskingring utgör penningtvättsbrottet inget direkt angrepp på någon annans förmögenhet utan en hantering av resultatet (vinsten) av en tidigare brottslighet. Brottets kärna ligger följaktligen, på ett liknande sätt som vid häleri, i att gärningspersonen upprätthåller eller åtminstone främjar ett upprätthållande av det tillstånd som uppkommit genom förbrottet.³²⁴

Vid näringspenningtvätt är grunden för bestämmelsens tillämpning dock inte att egendomen härrör från brott eller brottslig verk-

³²⁰ Redan 1991 hade ett särskilt straffansvar för penningtvättsåtgärder införts genom ett tillägg av två nya punkter i brottsbalkens häleriparagraf (prop. 1990/91:127). Dessa punkter kom sedermera att överföras till bestämmelsen om penninghäleri (prop. 1998/99:19).

³²¹ Se prop. 1998/99:19 s. 26 ff., se särskilt s. 29.

³²² Se prop. 2013/14:121 s. 57 f.

³²³ Se a. prop. s. 61 f.

³²⁴ Jfr SOU 2012:12 s. 146 f.

samhet, utan att gärningspersonen gör sig skyldig till ett klandervärt risktagande genom att han eller hon medverkar till en åtgärd trots att den – vid en objektiv bedömning – skäligen kan antas vara vidtagen i penningtvättssyfte. Gärningen är alltså, till skillnad från vad som gäller vid näringshäleri, straffbar även om det senare skulle visa sig att egendomen inte härrörde från brott eller brottslig verksamhet.³²⁵

Det nu anförda talar i någon mån för att penningtvättsbrott, eller i vart fall gärningar som utgör näringspenningtvätt, generellt sett bör betraktas som något mindre straffvärda än annan brottslighet som mer direkt angriper någon annans förmögenhet.

Samtidigt är ekonomisk vinning en av de viktigaste drivkrafterna bakom organiserad och ekonomisk brottslighet. För att kriminella aktörer effektivt ska kunna utnyttja sina brottsvinster måste vinsterna kunna omsättas, återinvesteras och redovisas inom den legala ekonomin. För att detta ska bli möjligt behöver tillgångarnas brottsliga härkomst ofta döljas genom penningtvätt. På så vis utgör olika typer av penningtvättsåtgärder en central del av organiserad och ekonomisk brottslighet. Penningtvätt försvårar dessutom möjligheterna till ekonomisk kompensation för den som utsatts för brott och gör det svårare för de brottsbekämpande myndigheterna att komma åt brottsutbytet samt utreda och beivra den bakomliggande brottsligheten. I förarbetena framhålls även att när brottsvinster tvättas och flyter in i de finansiella systemen kan detta skada stabiliteten i dessa system.³²⁶ Av betydelse är också att det årligen tvättas pengar till mångmiljardbelopp i de svenska finansiella systemen och att penningtvätt utgör en stor del av den kriminella ekonomin.³²⁷

Det är mot den bakgrunden man bör se kriminaliseringen av penningtvätt. Sett i det perspektivet måste sådana gärningar som utgör penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt betraktas som mycket straffvärda. Särskilt sådana allvarigare former av penningtvättsbrott som består i en omfattande och mer systematisk hantering av brottsvinster, bör mötas av en kraftfull reaktion från samhällets sida. Det samma bör gälla för de mer allvarliga fallen av näringspenningtvätt där det exempelvis är fråga om penningtransaktioner som uppgår till betydande belopp och där omständigheterna kring transaktionerna

³²⁵ Se Näringspenningtvätten i Dackom Bygg” NJA 2022 s. 42 p. 16; jfr prop. 2013/14:121 s. 115.

³²⁶ Se a. prop., särskilt s. 43 och 49 samt SOU 2012:12 s. 146 ff.; jfr även prop. 1998/99:19, särskilt s. 24.

³²⁷ Se bl.a. Polismyndighetens rapport Den kriminella ekonomin – Introduktion och översikt 2024, dnr A442.181/2024, särskilt s. 20 ff. med där gjorda hänvisningar.

helt uppenbart är sådana att de kan antas ha företagits i penningtvättssyfte. Den typen av penningtvätt är nämligen närmast en förutsättning för att kriminella aktörer ska kunna bedriva annan organiserad och ekonomiska brottslighet och måste därför betraktas som mycket samhällsskadlig.

Mot nu angiven bakgrund menar vi att det abstrakta straffvärdet som gäller för de allvarligare fallen av penningtvättsbrott och näringspenningtvätt inte fullt ut återspeglar brottslighetens allvar. Minimistraffen för grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt, grovt brott, bör följaktligen höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. På så vis anpassas också straffnivån till de straffskärpningar som vi föreslår för grovt häleri och andra närliggande brottstyper.³²⁸

När det gäller grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt, grovt brott, sträcker sig straffskalan redan i dag upp till sex års fängelse. Enligt vår mening återspeglar det maximistraffet väl hur straffvärda de allvarligaste fallen av *enkel brottslighet* kan anses vara. I de allvarligaste fallen av penningtvättsbrott och näringspenningtvätt är det dessutom – precis som vid annan mycket grov ekonomisk brottslighet – i princip uteslutande fråga om *flerfaldig brottslighet* där det enskilda brottet utgör ett led i en mer omfattande och systematisk brottslighet (jfr avsnitt 8.6.1 under rubriken ”Vissa gemensamma utgångspunkter för våra förslag”).³²⁹ Vad gäller den flerfaldiga brottsligheten lämnar vi förslag som innebär att domstolarna med ett oförändrat straffmaximum för nu aktuella brottstyper – i stället för högst åtta år enligt dagens regelverk – kommer att kunna mäta ut ett fängelsestraff på upp till tolv år för den som döms för flera fall av t.ex. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott (se kapitel 10). Vi lämnar även förslag som innebär att maximistraffet kan fördubblas för brott med koppling till organiserad brottslighet (se kapitel 11). Dessa förslag minskar i sin tur ytterligare

³²⁸ Jfr bl.a. rättsfallen ”Pålshäleriet” NJA 2013 s. 654 (särskilt p. 6–8), ”Penningtvättshjälpen I–III” NJA 2018 s. 1010 I (särskilt p. 25–29), ”Näringspenningtvätten i Dackom Bygg” NJA 2022 s. 42 (särskilt p. 23 och 24) där det framgår att samma i rättspraxis utbildade hållpunkter kopplade till förmögenhetsvärdet kan användas vid rubricering och straffvärdebedömningar beträffande häleri, stöld, bedrägeri, förskingring och penningtvättsbrott som hänger samman med förmögenhetsbrott. Även vid näringspenningtvätt finns skäl att ta hänsyn till dessa hållpunkter, även om hållpunkterna då inte gör sig lika starkt gällande (jfr ”Mammans näringspenningtvätt” NJA 2024 s. 642 särskilt p. 13 och 14). Det anförda talar för att nämnda brott typiskt sett kan anses lika straffvärda och att de även fortsättningsvis bör jämföras i fråga om abstrakt straffvärde.

³²⁹ Se t.ex. Göta hovrätts dom den 20 oktober 2021 i mål B 1845-21, Svea hovrätts dom den 1 juni 2022 i mål B 3641-21, Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 22 september 2023 i mål B 2671-23 och Svea hovrätts dom den 3 oktober 2023 i mål B 10239-23.

behovet av att höja maximistraffet i den enskilda straffskala som gäller för grovt penningtvättsbrott respektive näringspenningtvätt, grovt brott.

Vad slutligen gäller brott av normalgraden och den ringa svårhetsgraden av penningtvättsbrott respektive näringspenningtvätt framstår de nuvarande straffskalorna som väl avvägda. Även straffskalorna för dessa brottstyper kan således lämnas oförändrade.

8.16.6 Lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden

Förslag: Minimistraffen för grovt insiderbrott och grov marknadsmanipulation ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Bedömning: Andra straffskalor för brotten i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden bör inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

I lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden finns bestämmelser om straff för insiderhandel, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (marknadsmissbruk) som begås på värdepappersmarknaden (1 kap. 1 §). Lagen innehåller straffbestämmelser om

- insiderbrott och grovt insiderbrott (2 kap. 1 och 2 §§),
- obehörigt röjande av insiderinformation (2 kap. 3 §), och
- marknadsmanipulation och grov marknadsmanipulation (2 kap. 4–6 §§).

För normalgraderna av insiderbrott och marknadsmanipulation är straffskalan fängelse i högst två år. När det gäller brottet obehörigt röjande av insiderinformation är samma maximistraff föreskrivet, men straffet kan även bestämmas till böter. Dessa spännvidder är vanligt förekommande i straffskalor för olika typer av brott, inte minst för förmögenhetsbrott (jfr resonemangen i det följande om lämplig-

heten i jämförelser med olika förmögenhetsbrott). Straffskalorna för normalgraderna av insiderbrott och marknadsmanipulation samt för obehörigt röjande av insiderinformation framstår enligt vår mening som ändamålsenligt utformade. Det finns därför inte anledning att föreslå några ändringar av dessa straffskalor.

Ändringar av straffskalorna för normalgraderna av insiderbrott och marknadsmanipulation samt för obehörigt röjande av insiderinformation bör alltså inte föreslås. Straffskalorna för grovt insiderbrott och grov marknadsmanipulation föranleder dock särskilda överväganden. De nuvarande straffskalorna för de grova svårhetsgraderna av insiderbrott och marknadsmanipulation tillkom i samband med att lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden trädde i kraft 2016.³³⁰ I tidigare förarbeten hade det konstaterats att straffvärdet för brotten är sådant att påföljderna bör motsvara de som gäller för förmögenhetsbrott.³³¹ När den nuvarande lagen infördes togs det fasta på dessa uttalanden. Det noterades att straffskalan för brott av normalgraden redan motsvarade vad som gällde för förmögenhetsbrott såsom bedrägeri, svindleri och förskingring. De grova brotten hade dock ett lägre maximistraff – fängelse i fyra år – än de nämnda förmögenhetsbrotten, vilka hade och har ett maximistraff på fängelse i högst sex år. Insiderbrott och marknadsmanipulation bedömdes kunna jämföras med förmögenhetsbrotten, men beskrevs även ha vissa likheter med skattebrott eftersom det rör sig om gärningar som påverkar förtroendet för ett system som har betydelse för samhällets funktion. Dessa förhållanden utgjorde i det lagstiftningsärendet skäl för att höja maximistraffet för de grova svårhetsgraderna av insiderbrott respektive marknadsmanipulation från fyra till sex års fängelse.³³²

När lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden infördes framhölls att det förhållandet att förtroendet för värdepappersmarknaden är högt är en förutsättning för en väl fungerande finansmarknad och för att företag ska kunna anskaffa kapital. De aktuella brotten konstaterades försämra dessa förutsättningar. Marknadsmanipulation beskrevs även få effekter på marknaden, genom att de som handlar på den vilseleds eller transaktioner manipuleras och påverkar förutsättningarna för annan handel. Att insiderbrott

³³⁰ Se prop. 2016/17:22 s. 291 ff.

³³¹ Se prop. 1999/2000:109 s. 54.

³³² Se prop. 2016/17:22 s. 294.

kan inbringa stora vinster och vara svårt att upptäcka underströks också, liksom det förhållandet att ny teknik kan göra det lättare att snabbt genomföra ett stort antal transaktioner med en liten risk för upptäckt. Regeringen påtalade också att det förekommer marknadsmanipulation som är planerad, sker systematiskt och syftar till att göra stora vinster på bekostnad av andra som vilseleds. Även insiderbrottet beskrevs kunna ske i organiserade former och brottsligheten föregås av ingående planering, inkluderande att risken för lagföring och straff vägs in.³³³

Den beskrivning av vad som gör den aktuella typen av brottslighet straffvärd som gjordes i samband med att lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden infördes gör sig enligt vår mening alltjämt gällande. Att så är fallet motiverar att det är föreskrivet relativt stränga straff för de allvarligare fallen av insiderbrott och marknadsmanipulation.

Något kan också sägas mer i detalj om vilka fall det är som bedöms som grova brott. Som särskilda kvalifikationsgrunder för att bedöma ett insiderbrott som grovt framhålls i lagtexten särskilt gärningspersonens ställning och den vinning för gärningspersonen som brottet har medfört (se 2 kap. 1 § tredje stycket). Med ställning avses i första hand personer som har en sådan ställning i ett bolag (emittent) att man kan förvänta sig att de upprätthåller förtroendet för marknaden och för emittenten i fråga, t.ex. en styrelseledamot eller en verkställande direktör. Även någon som är anställd i ett värdepappersinstitut med uppgift att tillvarata kundernas intressen kan ha en sådan ställning. Att en sådan person gör sig skyldig till insiderhandel innebär enligt förarbetena normalt att brottet är grovt. Vilken vinning som har gjorts kan dock också beaktas vid den helhetsbedömning som ska göras. Med vinning avses både den vinst brottet har medfört och den förlustbegränsning som kunnat göras, t.ex. genom att återkalla en order. Om vinningen uppgår till fem basbelopp eller mer kan brottet normalt bedömas som grovt. Andra omständigheter som kan kvalificera ett insiderbrott som grovt är att det är fråga om upprepade affärer eller att handeln är organiserad, t.ex. genom samverkan mellan flera personer som med tips och råd har biträtt varandra för att göra vinstgivande affärer med tillgång till insiderinformation.

³³³ Se a. prop. s. 294 och 400 ff. Jfr NJA 2008 s. 292, som visserligen avser äldre lagstiftning. Vid bedömningen av hur allvarligt insiderbrottet i det fallet var lade Högsta domstolen bl.a. vikt vid att det inte hade varit fråga om något planerat eller ens särskilt aktivt handlande från den tilltalades sida och att han själv inte hade någon vinning av brottet.

Förfaringssättet vid genomförandet av affärer kan också göra att brottet blir att anse som grovt. Det kan t.ex. röra sig om att handeln har förenats med andra åtgärder som har inneburit en möjlighet att utnyttja kursförändringar, t.ex. genom att offentliggöra information har fördröjts.³³⁴

För marknadsmanipulation anges i lagtexten omfattningen av manipulationen och gärningspersonens ställning som särskilda kvalifikationsgrunder för att bedöma brottet som grovt (se 2 kap. 4 § tredje stycket). På samma sätt som när det gäller insiderbrott finns det, enligt uttalanden i förarbetena, anledning att ställa särskilda krav på att personer som har en anknytning till ett bolag, t.ex. genom att de innehar en förtroendeposition, upprätthåller förtroendet för marknaden och för emittenten i fråga.³³⁵

Av redogörelsen i det föregående framgår att det är förhållandevis kvalificerade fall som är att bedöma som grovt insiderbrott respektive grov marknadsmanipulation. De grova fallen framstår som situationer där risken för påverkan på förtroendet för värdepappersmarknaden är särskilt stor. Till det kommer lämpligheten av att straffskalorna för insiderbrott och marknadsmanipulation fortsätter att överensstämma med de straffskalor som gäller för förmögenhetsbrott såsom bedrägeri, svindleri och förskingring. Den lämpligaste ordningen är även fortsatt att straffskalorna för insiderbrott och marknadsmanipulation överensstämmer med den typ av förmögenhetsbrott som har framhållits i tidigare förarbetsuttalanden. För alla de nämnda förmögenhetsbrotten har vi i tidigare avsnitt föreslagit höjningar av minimistraffen för de grova brotten från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Detsamma gäller för grovt skattebrott, vilket är ett brott som även det har nämnts i tidigare förarbetsuttalanden avseende insiderbrott och marknadsmanipulation. Även i den delen är vi av uppfattningen att jämförelsen fortfarande framstår som relevant.

Den förändrade syn på allvarigare förmögenhetsbrott som vår översyn innebär bör enligt vår mening alltså få genomslag även för de grova svärhetsgraderna av insiderbrott och marknadsmanipulation. Med beaktande av de förhållanden vi nu har redogjort för föreslår vi att minimistraffen för grovt insiderbrott och grov marknadsmanipulation ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. De

³³⁴ Se prop. 2016/17:22 s. 295 f. och 401. Se även prop. 1990/91:42 s. 102 f.

³³⁵ Se prop. 2016/17:22 s. 296 och 406.

övriga straffskalorna i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden bör dock inte ändras.

8.16.7 Annan specialstraffrättslig reglering

Bedömning: Andra straffskalor i specialstraffrätten bör inte ändras.

Skälen för vår bedömning

Inledande konstateranden

I de föregående avsnitten har vi presenterat våra förslag till ändringar av straffskalor i specialstraffrätten. Utöver dessa lagar finns det ett flertal författningar med vad som kan betecknas som central specialstraffrätt. I det här avsnittet behandlar vi ett antal författningar som kan sägas utgöra mer eller mindre central specialstraffrätt. Under en avslutande rubrik behandlar vi sådana specialstraffrättsliga författningar som vi inte har anledning att beröra uttryckligen.

Miljöbalken

På miljörättens område finns de centrala straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Gemensamt för straffbestämmelserna är att det inte ska dömas till ansvar enligt dem om en gärning är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Om gärningen är straffbar både enligt 29 kap. miljöbalken och enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, men ansvar inte kan dömas ut enligt den sistnämnda lagen, döms till ansvar enligt 29 kap. miljöbalken (29 kap. 11 § andra stycket i den balken).

I 29 kap. miljöbalken finns ett flertal straffbestämmelser, som har ett antal olika straffskalor föreskrivna. För många av brotten löper straffskalan från böter till fängelse i två år. De allvarligare brotten har emellertid straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst fyra eller sex år föreskriven. Exempel på sådana brott är grovt miljöbrott (29 kap. 1 § andra stycket), grovt artskyddsbrott (29 kap. 2 b §) och grov otillåten avfallstransport (29 kap. 4 a § tredje stycket).

I sammanhanget bör framhållas att det för närvarande pågår en översyn av miljöstraffrätten. Miljöstraffrättsutredningen har i februari 2025 överlämnat betänkandet *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem* (SOU 2025:14). Uppdraget bestod av fyra delar. Dessa avsåg

- åtgärder för att förebygga miljöbrottslighet,
- åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet,
- hur miljöstraffsavgifter ska kunna användas i flera fall (innefattande en översyn av avgiftsnivåerna), och
- hur miljöstraffrätten ska skärpas.

När det gäller den sista strecksatsen, hur miljöstraffrätten ska skärpas, föreslår Miljöstraffrättsutredningen att det ska införas en ny miljöstrafflag som ska ersätta 29 kap. miljöbalken. Avseende straffskalorna föreslår utredningen att dessa ska skärpas från böter eller fängelse i högst två år till fängelse i högst tre år för uppsåtligt miljöbrott, uppsåtligt artskyddsbrott, uppsåtlig miljöfarlig kemikaliehantering och uppsåtlig otillåten avfallstransport. Vidare föreslår utredningen att straffskalorna för grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott ska skärpas till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. För några brott föreslås straffskalan vara penningböter. Utredningen lämnar dessutom förslag som tydliggör vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt och ser även i övrigt över konstruktionen av flera av straffbestämmelserna. Dessutom föreslås ett nytt avfallsbrott.

Den typ av brott om är straffbelagda i miljöbalken kan leda till allvarliga konsekvenser för alla levande arter. Miljöbrottslighet kan också begås i vinstsyfte och vara en attraktiv verksamhet för kriminella. Miljöstraffrättsutredningen har i sitt betänkande utförligt beskrivit denna problematik. Utifrån våra utgångspunkter finns det goda skäl för att det ska vara föreskrivet förhållandevis stränga straff för olika typer av miljöbrottslighet. Med beaktande av den omfattande reform som nyligen har föreslagits av Miljöstraffrättsutredningen stannar vi emellertid vid dessa konstateranden. Vi bedömer att det vid vår översyn av straffskalorna inte finns anledning att föreslå ändringar av straffskalorna i miljöbalken.

Specialstraffrätt med koppling till fordon och trafik

Det finns ett flertal författningar som har kopplingar till fordon och trafik som innehåller straffbestämmelser. Särskilt kan nämnas

- lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (trafikbrottslagen),
- trafikförordningen (1998:1276),
- fordonslagen (2002:574),
- fordonsförordningen (2009:211),
- lagen (2019:370) om fordons registrering och användning, och
- förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning.

Med undantag för trafikbrottslagen föreskriver dessa författningar bötesstraff för olika typer av överträdelser som hänger samman med fordon och trafik. Det finns inte anledning att föreslå ändringar av dessa straffskalor vid vår översyn.

Trafikbrottslagen innehåller, till skillnad från de i övrigt nämnda författningarna, ett flertal brott där även fängelse finns i straffskalan. Brotten i trafikbrottslagen är vårdslöshet i trafik (1 §), hinder i trafik (2 §), olovlig körning (3 §), rattfylleri (4 och 4 a §§) och smitning (5 §). Det finns anledning att nämna att grovt rattfylleri föranleder några särskilda överväganden i påföljdshänseende, vilket hänger samman med att det på grund av brottets art föreligger en presumtion för att välja fängelse som påföljd när någon döms för grovt rattfylleri.³³⁶ Hur påföljden för grovt rattfylleri bör hanteras i det framtida påföljdssystem som vi föreslår har vi behandlat i avsnitt 6.6.2.

När det gäller straffskalorna i trafikbrottslagen kan det konstateras att det för flera av brotten endast är föreskrivet böter. Huvudsakligen är det dock fallet för brott där det också finns en möjlighet att döma för grovt brott och då använda en strängare straffskala, som även föreskriver fängelse, med ett varierande maximistraff mellan sex månader och två år. Så är fallet för vårdslöshet i trafik, olovlig körning, rattfylleri och smitning. Straffskalorna i trafikbrottslagen ger enligt vår mening utrymme för att döma ut straff som motsvarar allvaret i den typ av gärningar som faller under straffbestämmelserna

³³⁶ Se t.ex. "Drograttfylleriet i Fyledalen" Högsta domstolens dom den 19 mars 2025 i mål B 4573-24 p. 15 med vidare hänvisningar.

i lagen. Det finns alltså inte skäl att föreslå ändringar av straffskalorna i trafikbrottslagen.

Narkotikastrafflagen

I narkotikastrafflagen (1968:64) finns bestämmelser om olovlig befattning med narkotika. För narkotikabrott (1–3 §§) döms den som olovligen

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

Det finns också straffbestämmelser i narkotikastrafflagen om vårdslöshet med narkotika (3 a §) och olovlig befattning med narkotikaprekursorer (3 b §). Narkotikabrott (1–3 §§) förekommer i fyra svårhetsgrader, som var och en har en egen straffskala. Brottet kan vara ringa, av normalgraden, grovt och synnerligen grovt. Straffskalorna för narkotikabrotten är vida. För ringa narkotikabrott kan påföljden bestämmas till böter medan det för synnerligen grovt narkotikabrott som maximistraff är föreskrivet fängelse i tio år redan för ett enstaka brott (enkel brottslighet).

Den senaste något större reformen av narkotikastrafflagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 2023.³³⁷ I lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att det fanns ett behov av en strängare straffrättslig reaktion för narkotikabrott som tar sikte på försäljning av narkotika.³³⁸ Därför infördes en särskild straffskala för narkotikabrott av normalgraden som innebär att gärningspersonen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas, eller

³³⁷ Se prop. 2022/23:53. Större ändringar gjordes också 2016, se prop. 2015/16:111. Dessa innebär bl.a. att straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling (som regleras i lagen om straff för smuggling) delades upp genom att synnerligen grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling infördes.

³³⁸ Se prop. 2022/23:53 s. 100 ff.

bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel. Straffskalan är fängelse i lägst sex månader. Narkotikabrott som omfattas av den särskilda straffskalan kan inte bedömas som ringa narkotikabrott.³³⁹ Det gjordes i samma lagstiftningsärende ändringar som avsåg de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling.³⁴⁰

Som redan har konstaterats är straffskalorna i narkotikastrafflagen vida, vilket bidrar till att straffen kan bestämmas på ett nyanserat sätt. Större reformer har vidtagits under senare tid. Det kan också framhållas att det under senare år har skett en relativt betydande utveckling i rättspraxis när det gäller hur straffet för narkotikabrottslighet ska bestämmas.³⁴¹ Vår bedömning är att det inte finns anledning att föreslå ändringar av straffskalorna i narkotikastrafflagen för att straffskalorna ska kunna anses motsvara allvaret i de straffbelagda gärningarna.

Arbetsmiljölagen

För arbetsmiljöbrott (3 kap. 10 § brottsbalken) kan den dömas som begår vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom eller framkallande av fara för annan (3 kap. 7–9 §§ brottsbalken) genom att uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätta vad som i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160) har ålegat honom eller henne till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Vi har behandlat dessa bestämmelser i brottsbalken i avsnitt 8.1.2. Arbetsmiljölagen innehåller dock också i sig ett par straffbestämmelser. En av dessa bestämmelser avser överträdelser av vissa förelägganden och förbud (8 kap. 1 §). Straffskalan är i sådana fall böter eller fängelse i högst ett år. Vidare kan vissa andra överträdelser av lagen straffas med böter (8 kap. 2 §). Enligt vår mening finns det inte skäl att, utifrån utgångspunkterna för vår översyn av straffskalorna, föreslå ändringar av dessa straffskalor.

³³⁹ Se a. prop. s. 102 ff. och 153 f.

³⁴⁰ Se a. prop. s. 118 ff. och 115.

³⁴¹ Se a. prop. 95 ff., där flera rättsfall från senare tid redovisas. Se även SOU 2021:68 s. 280 ff., vilket var den utredning som låg till grund för reformen, för en ännu utförligare genomgång av rättspraxis på området.

Jaktlagen

I jaktlagen (1987:259) finns straffbestämmelser om jaktbrott (43 och 44 §§) och jakthäleri (46 §). För normalgraderna av dessa brott är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år medan det för grova brott kan dömas ut fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Straffskalorna framstår som rimliga med beaktande av brottslighetens allvar. Vissa överträdelser av lagen kan också bestraffas med böter (45 §). Inte heller den bestämmelsen finns det anledning att föreslå ändringar av. I sammanhanget kan också en hänvisning göras till det lagstiftningsarbete som pågår när det gäller vapenlagstiftningen och som har anknytning inte minst till jakt, se t.ex. 2022 års vapenutrednings slutbetänkande³⁴² *En ändamålsenlig vapenlagstiftning* (SOU 2024:31).³⁴³

Lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål

Enligt lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (knivlagen) får knivar, andra stick- och skärvapen och andra föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa inte innehas på allmän plats, inom skolområde där grundskole- eller gymnasieundervisning bedrivs, eller i fordon på allmän plats (1 § första stycket). Förbudet mot att inneha kniv eller andra farliga föremål gäller inte om föremålet enligt särskilda föreskrifter ingår i utrustning för viss tjänst eller visst uppdrag eller om innehavet annars med hänsyn till föremålets art, innehavarens behov och övriga omständigheter är att anse som befogat (1 § andra stycket). Stickvapen eller knivar som är konstruerade så att klingan eller bladet snabbt kan fällas eller skjutas ut ur sitt skaft (springstiletter eller springknivar) får inte innehas av personer under 21 år (1 § tredje stycket). Vidare får knogjärn, kaststjärnor eller andra sådana föremål som är särskilt ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa samt springstiletter eller springknivar inte överlåtas till personer under 21 år eller saluhållas (2 §). I fråga om vapen och andra föremål

³⁴² I delbetänkandet SOU 2022:62 hade utredningen lämnat förslag till lagändringar som bedömdes nödvändiga för att genomföra 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv (se även prop. 2022/23:102).

³⁴³ Se även angående pågående lagstiftningsarbete på jaktområdet t.ex. Jaktlagstiftningsutredningens delbetänkande *Vissa förändringar av jaktlagstiftningen* (SOU 2025:32) som överlämnades i april 2025.

som vapenlagen (1996:67) är tillämplig på gäller föreskrifterna där i stället för knivlagen (3 §). Vapenlagen behandlas senare i det här avsnittet.

Straffskalorna för överträdelser av knivlagen finns i 4 § och fick sin nuvarande utformning genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2022.³⁴⁴ Maximistraffet för uppsåtliga knivbrott höjdes då från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Samtidigt infördes en särskild straffskala för oaktsamma knivbrott som omfattar böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan för grovt knivbrott ändrades samtidigt från fängelse i högst ett år till fängelse i lägst sex månader och högst två år. Vidare infördes det i lagen omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett knivbrott är grovt. Det innebar att tillämpningsområdet för det brottet utvidgades.

Enligt vår mening finns det inte skäl att göra ytterligare ändringar i straffskalorna för brott mot knivlagen efter de skärpningar som trädde i kraft 2022.

Lagen om kontaktförbud

Med stöd av lagen (1988:688) om kontaktförbud får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (kontaktförbud). Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i högst ett år. I ringa fall döms till böter, oavsett om kontaktförbudet är förenat med elektronisk övervakning eller inte. Dessa bestämmelser finns i 24 § lagen om kontaktförbud. Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år (25 §).

³⁴⁴ Se prop. 2021/22:192. Se även avsnitt 7.6 under rubriken ”Avståndet mellan gärning och skada – särskilt i ljuset av några lagstiftningsärenden under senare tid”, där vi berör reformen i samband med att vi behandlar vilka förhållanden som bör ligga till grund för utformningen av straffskalor.

Regeringen har i mars 2025 föreslagit större ändringar i lagen om kontaktförbud.³⁴⁵ Bakgrunden var att kontaktförbud är en viktig skyddsåtgärd främst för kvinnor och barn som är utsatta för våld och andra kränkningar i nära relationer. I syfte att göra det möjligt att meddela fler kontaktförbud, stärka den brottspreventiva funktionen och åstadkomma ett reellt skydd för de utsatta behövde lagstiftningen enligt regeringen ändras. Lagändringarna innebär bl.a. att

- otillbörlig övervakning ska införas som en ny grund för kontaktförbud,
- kontaktförbud ska få meddelas för att skydda en målsägande och vittnen i en rättsprocess,
- andra omständigheter än tidigare brottslighet ska få större betydelse vid riskbedömningen,
- det ska införas en presumtion för kontaktförbud efter allvarliga brott i nära relationer,
- ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd,
- utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna omfatta större geografiska områden,
- husrannsakan ska få göras för att delge beslut om kontaktförbud, och
- rätten till rättsligt biträde för barn ska utökas.

Dessutom föreslår regeringen att straffskalan för överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud utan elektronisk övervakning ska skärpas från fängelse i högst ett år till fängelse i högst två år. Brottsbeteckningen överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning föreslås också ersättas av brottsbeteckningen överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

I avsnitt 7.7.2 har vi behandlat frågor om minimistraffen i straffskalorna och avfärdat att använda fängelse i tre månader som ett minimistraff. Det är en fråga som lyfts i det lagstiftningsärende som

³⁴⁵ Se prop. 2024/25:123.

nu har redovisats och där vårt uppdrag uttryckligen nämns. Några sådana minimistraff föreslås dock inte i det lagstiftningsärendet.³⁴⁶

Straffskalorna i lagen om kontaktförbud framstår med de ändringar som regeringen redan har lagt fram enligt oss som lämpligt utformade. Vi har därför inte anledning att föreslå ändringar i lagen om kontaktförbud.

Lagen om förbud mot vissa dopningsmedel

Lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel gäller

- syntetiska anabola steroider,
- testosteron och dess derivat,
- tillväxthormon, och
- kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon (1 §).

Sådana medel får inte annat än för medicinskt eller vetenskapligt ändamål införas till landet, överlåtas, framställas, förvärfvas i överlåtelsesyfte, bjudas ut till försäljning, innehas eller brukas (2 §). Till dessa regler för hur medlen får hanteras finns straffbestämmelser kopplade. Straffskalan för dopningsbrott är fängelse i högst två år (3 § första stycket). Om brottet är ringa, är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader (3 § andra stycket). Är brottet i stället grovt är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år (3 a §). Vi drar inte någon annan slutsats än att dessa straffskalor motsvarar brottslighetens allvar och anser inte att straffskalorna bör ändras.

Fiskelagen

Rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon regleras i fiskelagen (1993:787). Lagen innehåller i 37–44 §§ ett flertal straffbestämmelser som avser hur fiske får bedrivas. Med undantag för vissa grova brott – där minimistraffet är fängelse – är minimistraffet för brotten böter. Maximistraffen är i vissa fall böter, men i övrigt fängelse i högst sex månader, ett år eller

³⁴⁶ Se a. prop. s. 90 och 95.

två år. Straffskalorna i fiskelagen framstår enligt vår mening som lämpligt utformade.

Ordningslagen

Ordningslagen (1993:1617) innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter, dels i viss kollektiv persontrafik och dels vid vissa idrottsarrangemang.³⁴⁷ Den som begår olika former av överträdelse av lagens bestämmelser kan dömas till böter och i vissa fall till fängelse i högst sex månader. Enligt vår mening finns det inte anledning att inom ramen för vår översyn föreslå ändringar i dessa straffskalor. I sammanhanget kan det påpekas att olika former av ordningsstörningar kan vara straffbara enligt andra straffbestämmelser, t.ex. enligt någon av paragraferna i 16 kap. brottsbalken som innehåller brott mot allmän ordning (se våra överväganden avseende det kapitlet i avsnitt 8.10).

Framhållas bör även att Utredningen för tryggare idrottsarrangemang (Ju 2023:27) har haft i uppdrag att se över regler i ordningslagen och lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. I den sistnämnda lagen finns en straffbestämmelse som reglerar att den som bryter mot ett tillträdesförbud döms för överträdelse av tillträdesförbud till böter eller fängelse i högst sex månader (22 §). Utredningen överlämnade nyligen, i april 2025, betänkandet *Tryggare idrottsarrangemang* (SOU 2025:46). I betänkandet föreslås bl.a. flera straffskärpningar.

Sjölagen

Sjölagen (1994:1009) innehåller i 20 kap. ett relativt stort antal olika straffbestämmelser. Som några exempel kan anges att det finns straffbestämmelser som tar sikte på brott mot befälhavarens ansvar för fartygets sjövärdighet (1 §), vårdslöshet i sjötrafik (2 §) och sjöfylleri (4 och 5 §§). Vår genomgång av straffbestämmelserna i sjölagen

³⁴⁷ Lagens innehåll beskrivs på det sättet i 1 §. Se t.ex. SOU 2024:52 s. 197 ff. för en mer detaljerad beskrivning av ordningslagen.

har lett oss till slutsatsen att det inte finns ett behov av att ändra de straffskalor som finns föreskrivna för brotten i den lagen.

Lagen om totalförsvarsplikten

Att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen framgår av 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. I lagen finns bl.a. bestämmelser om en totalförsvarspliktigs skyldigheter och i 10 kap. finns straffbestämmelser. En totalförsvarspliktig som uteblir från en mönstring eller viss annan utredning döms till penningböter (10 kap. 1 §). Den som på olika sätt åsidosätter vad som åligger honom eller henne under tjänstgöringen kan dömas för brott mot totalförsvarsplikten till böter eller fängelse i högst ett år (10 kap. 2 §). Begås ett sådant brott under höjd beredskap är straffskalan i stället fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, om brottet medför avsevärt men för totalförsvaret eller annars är att anse som grovt (10 kap. 3 §). En totalförsvarspliktig som av oaktsamhet uteblir från värnplikt eller civilplikt döms till böter (10 kap. 4 §). Samma straff är föreskrivet för en totalförsvarspliktig, en arbetsgivare eller en uppdragsgivare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift när han eller hon fullgör en viss uppgiftsskyldighet.

Vi bedömer att det inte finns skäl för oss att föreslå ändringar av straffskalorna i lagen om totalförsvarsplikt.

Vapenlagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt vapenförordningen

Av särskilt intresse när det gäller straffbuden i vapenlagen (1996:67) är vapenbrotten, som finns i 9 kap. 1 och 1 a §§. Straffskalorna för dessa brott har nyligen skärpts.³⁴⁸ Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2024. Straffskärpningarna bestod i att

- straffskalorna för grovt brott ändrades från fängelse i lägst två år och högst fem år till fängelse i lägst fyra år och högst sju år,
- straffskalorna för synnerligen grovt brott ändrades från fängelse i lägst fyra år och högst sju år till fängelse i lägst sex år och högst tio år, och

³⁴⁸ Se prop. 2023/24:33.

- maximistrafpen för normalgradsbrott höjdes från fängelse i tre år till fängelse i fem år.

Motsvarande skärpningar gjordes samtidigt i de straffbestämmelser i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor som avser brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (29 och 29 a §§), varför den lagen lämpligen kan behandlas här i anslutning till vapenlagen.

I avsnitt 7.6 har vi under rubriken ”Avståndet mellan gärning och skada – särskilt i ljuset av några lagstiftningsärenden under senare tid” beskrivit att de aktuella brotten visserligen inte förutsätter direkta skadeverkningar för ett brottsoffer på samma sätt som är fallet för andra brott. Brotten har dock tydliga presumtiva (eller indirekta) skadeverkningar och innefattar en påtaglig grad av samhällsfara. Eftersom ett förverkligande av faran riskerar att innebära mycket eller synnerligen stor skada har vi i kapitel 7 konstaterat att en särskilt sträng syn på sådan brottslighet kan vara motiverad, trots att farans förverkligande i ett enskilt fall kan ligga relativt långt bort. Att föreslå ytterligare ändringar av straffskalorna för de nu behandlade brotten kommer dock enligt vår mening inte i fråga.

Utöver de straffbestämmelser som har behandlats hittills innehåller vapenlagen bestämmelser som avser märkning, viss hantering och brytande av föreskrifter (1 b–3 §§). För dessa brott är minimistrafpen böter och maximistrafpen fängelse i ett år, sex månader respektive böter. Dessa straffskalor ser vi inte anledning att föreslå ändringar av. Samma bedömning gör vi när det gäller de straffbestämmelser som finns i vapenförordningen (1996:70) och som avser att någon bryter mot vissa bestämmelser i den förordningen. För dessa brott är endast böter föreskrivet. Inte heller de övriga bestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor finns det skäl att ändra. Dessa återfinns i 28 § och avser att någon bryter mot vissa krav eller lämnar oriktiga uppgifter.

Aktiebolagslagen

I aktiebolagslagen (2005:551) finns bestämmelser om aktiebolag. Lagen innehåller ett par straffbestämmelser. I 30 kap. 1 § finns en bestämmelse om straff för olika typer av överträdelser av lagen. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år. Därutöver finns det i 32 kap.

10 § en straffbestämmelse som avser upprättande av en särskild förteckning över lån och säkerheter. Även för den bestämmelsen är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år. Vår uppfattning är att det inte finns grund för att ändra dessa straffskalor.

Utlänningslagen

Utlänningslagen (2005:716) innehåller ett flertal olika straffbestämmelser. Dessa återfinns i 20 kap. Straffbestämmelserna avser bl.a. olovlig vistelse (1 §), otillåten passering av gräns (4 §), att ha en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd (5 §), människosmuggling (8 §) och organiserande av människosmuggling (9 §). Straffskalorna i utlänningslagen varierar beroende på hur allvarligt det har ansetts finnas anledning att se på brotten. För flera av de allvarligare brotten är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år, medan det för mindre allvarliga brott är föreskrivet böter eller fängelse i högst sex månader. Det finns också andra straffskalor i 20 kap. utlänningslagen.

Den 2 maj 2024 fick en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket om utvisning på grund av brott och andra närliggande frågor, i syfte att skapa en skärpt reglering som möjliggör fler utvisningar av utlänningar som begår brott (dir. 2024:42). Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08) ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 maj 2025.³⁴⁹ En del av utredningens uppdrag avser att föreslå ändringar av straffskalor. I den delen ska utredaren

- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud av normalgraden kan skärpas med utgångspunkten att minimistraffet ska vara fängelse i sex månader,
- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud, ringa brott, kan skärpas,
- ta ställning till om bestämmelsen om särskild åtalsprövning bör tas bort,

³⁴⁹ Tidpunkten är sådan att vi inte har haft möjlighet att beakta utredningens förslag vid våra överväganden. Som framgår av avsnitt 3.3 har vi dock samrått med Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott.

- ta ställning till om straffskalorna för andra brott i 20 kap. utlänningslagen behöver ändras, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Att det är föreskrivet förhållandevis stränga straff för åtminstone vissa av brotten i utlänningslagen framstår som motiverat. Vår översyn medför dock inte i sig att ändringar i straffskalorna framstår som nödvändiga. I stället kan frågan om ändringar av straffskalorna i 20 kap. utlänningslagen hanteras i samband med beredningen av förslagen från Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott.

Luftfartslagen

På luftfartsområdet finns regler i luftfartslagen (2010:500). I 13 kap. i den lagen finns ett antal straffbestämmelser. Där finns brotten vårdslöshet i flygtrafik (1 §) och flygfylleri (2 och 3 §§). Dessa brott förekommer i två svårhetsgrader och med beaktande av det kan straffet bestämmas från böter upp till fängelse i två år. Att så är fallet framstår som rimligt i jämförelse med andra brott. Exempelvis kan det nämnas att straffskalorna har samma spännvidd som de som gäller för vårdslöshet i trafik³⁵⁰ respektive rattfylleri i trafikbrottslagen. Därutöver innehåller luftfartslagen i 13 kap. 4–6 §§ vissa straffbestämmelser där straffskalan är böter och i vissa fall fängelse i högst sex månader för olika typer av överträdelser. Inte heller dessa straffskalor anser vi att det finns anledning att föreslå ändringar av.

Alkohollagen

Alkohollagen (2010:1622) gäller tillverkning, marknadsföring och införsel eller import av alkoholdrycker och handel med sådana varor. Den gäller också tillverkning av sprit samt införsel, import, utförsel, export och handel med sprit samt handel med alkoholhaltiga preparat. Dessutom gäller lagen marknadsföring, införsel, import och handel med alkoholdrycksliknande preparat. I 11 kap. alkohollagen finns ett antal straffbestämmelser. Där föreskrivs straff för bl.a. olovlig befattning med sprit (1 §), olovlig försäljning av alkohol (3 §),

³⁵⁰ Straffskalan för vårdslöshet i trafik av normalgraden innehåller dock endast böter, medan de övriga normalgradsbrotten har straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

olovligt innehav av alkohol (6 §), olovligt anskaffande av alkohol (7 §) och olovlig hantering av alkohol (9 §).

För de flesta av brotten i alkohollagen är minimistrafvet böter och maximistrafvet fängelse i högst sex månader, ett år eller två år. Några av brotten i alkohollagen förekommer dock i flera svårhetsgrader, vilket ger utrymme att bestämma ännu strängare påföljder i allvarigare fall. Den strängaste straffskalan gäller för grova fall av olovlig befattningsmed sprit och olovlig försäljning av alkohol. I sådana fall är den föreskrivna straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid vår genomgång av straffskalorna i alkohollagen har vi inte identifierat någon straffskala som bör ändras. Straffskalorna förefaller ge utrymme för att kunna bestämma straffen på ett nyanserat sätt.

Lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter

Bestämmelserna i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi. I förordningen finns bestämmelser om förbud mot insiderhandel, skyldighet att offentliggöra insiderinformation, förbud mot otillbörlig marknadspåverkan, rapporteringsskyldighet och tillsyn över grossistmarknaderna för energi. (1 §.) Lagen innehåller flera straffbestämmelser, om bl.a. insiderbrott i 3 § och otillbörlig marknads-
påverkan i 6 §.

I avsnitt 8.16.6 har vi föreslagit att minimistrafvet för grovt insiderbrott och grov marknadsmanipulation enligt lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Straffskalorna i lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi-
produkter utformades med förebild i den då gällande lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.³⁵¹ När straffskalorna för grovt insiderbrott och grov marknadsmanipulation – i den nu gällande lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden – ändrades 2016, genom att maximistraf-

³⁵¹ Se prop. 2012/13:122 s. 21 f.

fen för de grova svärhetsgraderna höjdes från fyra till sex år, gjordes en motsvarande ändring i lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter.³⁵²

Även om de förhållanden som tidigare har gjort sig gällande för straffskalornas utformning i lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter inte har förändrats på ett avgörande sätt är det inte i sig ett tillräckligt starkt skäl för att höja minimistraffet för de grova brotten på samma sätt som för brotten i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Vi har inte funnit att det skulle vara vanligt med lagföringar enligt lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter. Orsaken till att vi behandlar den uttryckligen här är den koppling som i tidigare lagstiftningsärenden har gjorts mellan den lagen och – vad som får betecknas som den mer centrala – lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter framstår enligt vår bedömning som en specifikt utformad lagstiftning med grund i de internationella instrument som föranledde behovet av att införa lagen. Enligt vår mening har det inte framkommit att det skulle vara fråga om sådan brottslighet som med hänsyn till dess allvar motiverar ändringar i straffskalorna i lagen.

Lagen om straff för vissa internationella brott

Lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott innehåller ett antal straffbestämmelser som tar sikte på synnerligen allvarlig brottslighet. Folkmord (1 §), brott mot mänskligheten (2 §), krigsförbrytelse (4–10 §§) och aggressionsbrott (11 a §) kan framhållas särskilt som exempel på de brott som finns i lagen.

Allvaret i den typ av brottslighet som är straffbelagd enligt lagen om straff för vissa internationella brott motiverar de mycket stränga

³⁵² Se prop. 2016/17:22 s. 297 och 427 f. Justeringar gjordes också i straffbestämmelserna i 8 kap. lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Den lagen är dock numera upphävd (se prop. 2020/21:27 och våra överväganden nedan avseende lagen [2020:1173] om vissa utsläpp av växthusgaser). Lagen om vissa utsläpp av växthusgaser – som vi behandlar längre fram i det här avsnittet – infördes genom samma lagstiftningsärende. Straffbestämmelserna i 8 kap. lagen om handel med utsläppsrätter hade dock redan tidigare upphävts, genom lagändringar som trädde i kraft i januari 2018, se prop. 2016/17:162 s. 592 ff. och 771. Orsaken till att straffbestämmelserna i lagen om handel med utsläppsrätter upphävdes var att de inte längre behövdes, eftersom tillämpningsområdet för lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden utvidgades i samma lagstiftningsärende. Det finns inte anledning att här gå in i detalj på vilket sätt tillämpningsområdet utvidgades.

straffskalor som är föreskrivna för flera av brotten. För ett antal av brotten kan livstids fängelse dömas ut. Dessa brott har också så pass höga minimistraff som fängelse i fyra år. För de övriga brotten är straffskalan fängelse i högst fyra eller sex år. Vår bedömning är att det inte finns skäl att göra ändringar i straffskalorna i lagen om straff för vissa internationella brott. Straffskalorna ger, såvitt kan bedömas, utrymme att bestämma straffen i enlighet med brottens allvar.

Spellagen

Straffbestämmelserna i spellagen (2018:1138) finns i 19 kap. Där föreskrivs straffskalan böter eller fängelse i högst två år för olovlig spelverksamhet respektive främjande av olovligt spel (1 och 2 §§). Har brotten begåtts uppsåtligt och är grova är straffskalan i stället fängelse i lägst sex månader och högst sex år (3 §). För spelfusk är straffskalan fängelse i högst två år (4 §) eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år (5 §). Straffskalorna i spellagen har en utformning som överensstämmer med många andra typer av brott och vi har inte anledning att föreslå ändringar av dem.

Lagen om vissa utsläpp av växthusgaser

Lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser syftar till att främja kostnadseffektiva och ekonomiskt effektiva minskningar av utsläppen av växthusgaser (1 §). Den innehåller straffbestämmelser om otillåtet utsläpp av växthusgaser (33 §), försvårande av tillståndsprövning (34 §), försvårande av kontroll av växthusgasutsläpp (35 §), brott mot anmälningsskyldighet (36 §) och försvårande av utsläppsretts-tilldelning (37 §). För alla brotten är straffskalan böter eller fängelse i högst två år. Skäl att bedöma den straffskalan som otillräcklig har inte framkommit vid vår översyn.

Terroristbrottslagen

Terroristbrottslagen (2022:666) straffbelägger ett flertal särskilt straffvärda brott. Lagen innehåller bestämmelser om terrorism och annan särskilt allvarlig brottslighet (1 §). I lagen finns ett flertal olika – i

flera fall förhållandevis specifikt utformade – straffbestämmelser med anknytning till terrorism eller annan särskilt allvarlig brottslighet (se 4–10 §§).

Lagen trädde i kraft den 1 juli 2022, alltså relativt nyligen. I förhållande till andra typer av brott är straffskalorna i terroristbrottslagen strängt utformade. För de allvarligaste brotten i lagen kan livstids fängelse dömas ut och ett flertal av brotten har dessutom relativt höga minimistraff föreskrivna. Enligt vår mening framstår straffskalorna i terroristbrottslagen som lämpligt utformade, med beaktande av de faktorer vi lägger vikt vid när vi ser över straffskalorna. Vi anser därför inte att det finns skäl att föreslå några ändringar av straffskalorna i terroristbrottslagen.

Andra specialstraffrättsliga brott

Utöver den specialstraffrätt som hittills har behandlats finns det ett stort antal författningar som innehåller straffrättsliga bestämmelser. En vanligt förekommande typ av straffbestämmelse utanför brottsbalken är sådana bestämmelser som innebär att en överträdelse av en viss lag kan straffas med böter eller fängelse i högst sex månader. Det finns vad som får betecknas som ett svåröverskådligt antal sådana lagar. Några exempel på lagar som har trätt i kraft bara under senare år och som innehåller den straffskalan är de straff som föreskrivs för den som bryter mot

- ett tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek (22 §),
- vissa av reglerna för tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter (43–45 §§),
- vissa krav på tillstånd eller villkor enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter (18 §), eller
- ett beslut om frysning enligt lagen (2023:677) om frysning av tillgångar.

Det finns också många lagar med straffskallor som har en strängare utformning.³⁵³ Ett sådant exempel är lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud. I den lagen är straffskalan fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, böter för den som bryter mot ett vistelseförbud (29 §). Ett annat exempel på en lag som innehåller straffskalan böter eller fängelse i högst ett år är lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder (3 kap. 14 §), som är föreskriven för överträdelse av europeisk skyddsorder. Dessa lagar är dock endast enstaka exempel. Sökningar i rättsdatabaser³⁵⁴ på uttryckssätten ”böter eller fängelse i högst sex månader” respektive ”böter eller fängelse i högst ett år” i författningar genererar hundratals träffar vardera. Även straffskallor med andra spännvidder förekommer – som har konstaterats – i specialstraffrätten, vilket ytterligare illustrerar specialstraffrättens omfattning.

Som vi har konstaterat i avsnitt 8.16.1 framstår det inte som meningsfullt med en fullständig redovisning med överväganden avseende alla specialstraffrättsliga författningar som finns. Reformtakten på straffrättens område är dessutom hög och en sådan uppräknings skulle snabbt bli inaktuell. En aspekt i sammanhanget är att det av statistik från Brå från 2023 framgår att det skedde 1 204 lagföringar med stöd av andra författningar än de som har behandlats uttryckligen i det här kapitlet (före de lagar som har nämnts under den här rubriken³⁵⁵). Det bör sättas i relation till att det totala antalet lagföringar för samma år var 113 737.³⁵⁶ De författningar vi inte redovisar uttryckliga överväganden för stod alltså 2023 för en mycket liten del – omkring en procent – av det totala antalet lagföringar. Vår bedömning är att vi genom den översyn av specialstraffrätten som vi har gjort i det här kapitlet har täckt in den specialstraffrättsliga lagstiftning som kan betecknas som central.

Att lämna en mer fullständig redogörelse över specialstraffrätten är således inte aktuellt. Det bör dock framhållas att vi inte har identifierat några lagar av den typ som har beskrivits under den här rubri-

³⁵³ Lagar som föreskriver endast böter (inklusive penningböter) för olika typer av brott är också vanligt förekommande.

³⁵⁴ För att få ett så bra underlag som möjligt har vi vid inventeringen och översynen av de straffskallor som finns i specialstraffrätten gjort sökningar i – utöver Regeringskansliets rättsdatabaser – de databaser som tillhandahålls genom de digitala tjänsterna D&B InfoTorg respektive JUNO, Norstedts Juridik.

³⁵⁵ Lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi-produkter och lagen (1998:506) om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor omfattas dock inte. Dessa lagar behandlas i det här kapitlet trots att de inte är med i den angivna statistiken.

³⁵⁶ Se Brå, tabell 420, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2023.

ken – som alltså inte har behandlats uttryckligen under tidigare rubriker – där straffskalornas utformning framstår som olämplig (jfr angående specifikt straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader våra överväganden i avsnitt 7.7.2). När vi har granskat dessa övriga författningar har vi undersökt särskilt straffskalornas utformning, vad kriminaliseringen avser och om straffskalorna i någon mening sticker ut i jämförelse med andra typer av brottslighet samt de förslag till ändringar av straffskalor som vi lämnar. Som redan har framgått har vi kommit fram till att det inte finns anledning för oss att föreslå fler ändringar av straffskalor än de vi redan har redovisat i det här kapitlet.

DEL 5

Straffmätningen

9 Hela straffskalan ska komma till användning

9.1 Uppdrag och disposition

Av direktiven för vår utredning framgår att det är nödvändigt med en påtaglig förändring som innebär att hela straffskalan används och att det sker en mer nyanserad straffmätning. Vi ska överväga och föreslå ändringar som säkerställer en differentierad straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag. Dessutom ska vi överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som säkerställer att brott som innebär angrepp mot person och brott som ger upphov till personskador, exempelvis vålds- och sexualbrott, såväl uppsåtliga som oaktsamma, straffvärdemässigt värderas strängare än i dag. Avsikten är att straffskalans spännvidd ska utnyttjas i betydligt större utsträckning än i dag. Den övre halvan av straffskalan bör inte vara reserverad för enbart vissa särskilt allvarliga gärningar, utan straffvärdet bör även i andra fall kunna ligga i mitten eller den övre delen av straffskalan.

I det här kapitlet behandlar vi frågan om hur en sådan mer nyanserad användning av straffskalan som nu har beskrivits kan uppnås. I avsnitt 9.2 beskriver vi straffvärdets betydelse och hur det bedöms enligt i dag gällande rätt. Några processuella aspekter på straffvärdet återges i avsnitt 9.3. Därefter beskriver vi i avsnitt 9.4–9.6 vissa tidigare reformer på området och vad som kan sägas om utfallet av dessa. I avsnitt 9.6 redovisas även viss kriminalstatistik (avsnitt 9.6.3), som illustrerar hur straffskalorna används i praktiken av domstolarna. Det nästföljande avsnittet (9.7) innehåller kortfattade beskrivningar av hur frågorna om straffets bestämmande regleras i några andra europeiska länder. I avsnitt 9.8 följer sedan våra överväganden, bedömningar och förslag till reglering för att hela straffskalornas spännvidd ska komma till användning.

När det gäller kapitlets utformning kan nämnas att det genomgående är skrivet på så sätt att det för överskådlighetens skull antas att det är en domstol som gör bedömningen av straffvärdet. Även andra aktörer kan visserligen i praktiken ha att bedöma straffvärdet av en gärning, exempelvis en åklagare som ska utfärda ett straffföreläggande. Det bortses dock från sådana förhållanden här eftersom de saknar direkt betydelse för utformningen av våra förslag. Kapitlet fokuserar vidare på hur straffet bestäms när påföljden bestäms för ett brott (s.k. enkel brottslighet) och inte vid flerfaldig brottslighet. Till de särskilda frågeställningar som aktualiseras vid flerfaldig brottslighet återkommer vi i kapitel 10.

9.2 Straffvärdet som en grund för påföljdsbestämningen enligt gällande rätt

9.2.1 Den grundläggande bestämmelsen

Domstolens inledande uppgift vid påföljdsbestämningen är att inom ramen för den tillämpliga straffskalan ta ställning till brottslighetens *straffvärde*. Därigenom framgår den stora betydelse som begreppet straffvärde har. Straffvärdet uttrycks som ett visst penningbötesbelopp, ett visst antal dagsböter eller ett visst antal dagar, månader eller år i fängelse. Med straffvärde avses i korthet brottets svårhet – eller allvar – i förhållande till andra brott.¹ Vad det handlar om är alltså hur allvarlig den brottsliga gärningen bedöms vara. Av betydelse blir vilka omständigheter som det anses bör medföra att ett brott är mer förkastligt än ett annat.² Det har uttryckts att straffvärdet inte är en objektiv egenskap hos en gärning, utan ett uttryck för en värdering som är beroende av vem som svarar för bedömningen.³

I att påföljdsbestämningen bygger på att ett straffvärde kan fastställas ligger alltså att brott anses kunna rangordnas i förhållande till varandra efter deras svårhet. Hur allvarligt ett brott anses vara omvandlas till kvantitativt mätbara förhållanden som ett visst bötesbelopp eller en viss tid i fängelse.⁴

¹ Se SOU 1986:14 s. 131.

² Se a. betänkande s. 143.

³ Se prop. 1987/88:120 s. 36.

⁴ Se Holmgren, Straffvärde som rättslig konstruktion, 2021, s. 17.

Det brukar göras en åtskillnad mellan det abstrakta och det konkreta straffvärdet (se även vår redogörelse i samband med översynen av straffskalorna i avsnitt 7.2.2). Med *abstrakt straffvärde* avses ett brotts straffvärde uttryckt genom angivande av brottets straffskala. Detta abstrakta värde är därmed ett mått på hur allvarligt lagstiftaren ser på det aktuella brottet i förhållande till andra brott. Straffskalorna har en viss spännvidd, löpande från ett lägsta till ett högsta straff. Med det *konkreta straffvärdet* avses det exakta straffvärde som domstolen fastställer för en enskild gärning, med tillämpning av de föreskrifter av generell karaktär som kan finnas i lag. Det abstrakta straffvärdet och straffskalornas utformning har vi redan behandlat i kapitel 7 och 8. I det här kapitlet avses med straffvärde – i likhet med hur lagtexten är utformad – om inte något annat anges det konkreta straffvärdet. Det finns dock naturligen ett starkt samband mellan det abstrakta och det konkreta straffvärdet. Förhållanden som anses vara relevanta för det konkreta straffvärdet är i hög utsträckning relevanta även för det abstrakta straffvärdet.⁵

Straffvärdets centrala roll i påföljdsbestämningen framgår av 29 kap. 1 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde (första stycket). Vid bedömningen av straffvärdet ska 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 haft (andra stycket första meningen). Det första ledet innehåller alltså mer objektiva kriterier, medan det avslutande ledet tar sikte på vad som brukar betecknas som subjektiva kriterier. Utöver de hittills beskrivna förhållandena ska hänsyn särskilt tas till om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (andra stycket andra meningen). Denna sista del av 29 kap. 1 § behandlas vidare i avsnitt 9.5.

När det gäller de objektiva kriterierna för bedömningen av straffvärdet framgår det av de ursprungliga förarbetena att uttrycken ”skada, kränkning eller fara” ska uppfattas i vid mening. Av betydelse är i vilken utsträckning rättsligt skyddade intressen har angripits och alla

⁵ Se Asp & von Hirsch, Straffvärde, SvJT 1999 s. 151–176, särskilt på s. 152, där sambandet mellan det abstrakta och det konkreta straffvärdet betecknas som mycket starkt. Jfr Sitte, Straffvärdebegreppet – sett utifrån ett behandlingsideologiskt och ett nyklassiskt perspektiv, JT 1994/95 s. 682–700, på s. 691, som anser att det abstrakta straffvärdet är av överordnad betydelse.

på straffvärdet inverkan omständigheter som är värda att beakta ska tas med vid bedömningen. De objektiva omständigheterna bildar på det sättet en utgångspunkt för straffvärdebedömningen. Endast sådan skada, fara eller kränkning ska dock beaktas som täcks av gärningspersonens uppsåt eller, när det är fråga om ett oaktsamhetsbrott, oaktsamhet. Därigenom framgår den betydelse som de subjektiva omständigheterna har vid straffvärdebedömningen. Hur grov oaktsamheten har varit och vilken form av uppsåt som har förelegat är även det av betydelse för bedömningen.⁶

Att straffvärdet ska vara avgörande för straffmätningen är ett uttryck för den vikt som principerna om ekvivalens och proportionalitet har. Lika svåra brott ska ges lika stränga straff och svårare brott ska straffas strängare än lindrigare. Enskilda domares värdering ska alltså inte vara avgörande för straffmätningen.⁷ Att den enskilda domaren i praktiken inte har någon mer betydande frihet när det gäller att bestämma straffvärdet framgår för övrigt redan av första stycket i 29 kap. 1 §. I den juridiska litteraturen har det påpekats att hänvisningen i första stycket till den enhetliga rättstillämpningen innebär att rätten ska skapa sig en bild av hur andra domstolar har bedömt straffvärdet i ett motsvarande fall.⁸

Numera är det relativt vanligt förekommande att Högsta domstolen i sina avgöranden gör vägledande uttalanden även i straffvärdefrågor.⁹ Utöver dessa avgöranden i sig har domstolarna bl.a. olika databaser och praxisredovisningar att tillgå vid undersökandet av hur andra domstolar – även underinstanserna – har hanterat fall som liknar det som är föremål för ställningstagande.¹⁰ I sammanhanget bör dock påpekas att det genom åren har funnits en diskussion om i vilken utsträckning det är lämpligt att använda tabeller och liknande hjälpmedel. Sådana hjälpmedel har sagts kunna riskera att göra den straffvärdemässiga analysen ytlig och begränsad till vissa faktorer. En för stor tilltro till hjälpmedlen skulle kunna leda till att det bortses från de speciella omständigheter som föreligger i det enskilda fallet och

⁶ Se prop. 1987/88:120 s. 80 f. Se även t.ex. ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559 p. 6.

⁷ Se a. prop. s. 77 f.

⁸ Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 186.

⁹ Jfr Almkvist, Prejudikatbildning i straffvärdefrågor, SvJT 2022 s. 464–473.

¹⁰ En vanligt förekommande praxisredovisning är Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis m.m. (elektronisk version oktober 2024), som genom åren har utkommit i ett flertal upplagor och elektroniska versioner.

dessutom göra det svårt att kontrollera om uppnådda resultat bygger på rimliga resonemang.¹¹

För brottslighet på bötesnivå beslutar Riksåklagaren föreskrifter om ordningsbot för vissa brott i SFS 2024:1084. Det finns också dokument från Åklagarmyndigheten som kan vara till vägledning även för domstolarna när straffet bestäms till böter. Särskilt kan nämnas den rättsliga vägledningen 2021:21 (Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid strafföreläggande) från december 2021 (senast uppdaterad i februari 2025). Vägledningen ersatte den tidigare gällande rättspromemorian Strafföreläggande i bötesmål – en sammanställning av tillämpade påföljder (RättsPM 2012:7, senast uppdaterad i november 2020).

Som ett led i att besvara frågan om vilka faktorer som ska inverka på bedömningen av straffvärdet görs det ibland en uppdelning mellan sådana förhållanden till ledning för bedömningen av brottets allvar som är knutna till den särskilda straffbestämmelsen (brottsinterna faktorer) och sådana förhållanden som generellt ska beaktas när straffvärdet för ett brott bestäms (brottsexterna faktorer). De brottsinterna faktorerna är ofta omständigheter som har betydelse för bedömningen av till vilken grad – vid gradindelade brott – som gärningen hör (se närmare angående förhållandet mellan gradindelningen och straffvärdebedömningen vidare i avsnitt 9.2.4 nedan). Som brottsinterna faktorer har dock också ansetts kunna ses sådana förhållanden som har bäring mera direkt på de intressen som straffbestämmelsen ska skydda. I vissa sammanhang har det kommit att talas om en straffbestämmelses primära skyddsområde. De brottsexterna faktorerna är främst de som anges i 29 kap. 1 § och som har beskrivits i det här kapitlet. Bestämmelsen i 1 § kompletteras av 2, 2 a och 3 §§ i samma kapitel. Dessa bestämmelser beskrivs mer i detalj i följande avsnitt (9.2.2 och 9.2.3).¹² En ytterligare aspekt är att vad som är en brottsextern omständighet i relation till ett brott kan vara en brottsintern

¹¹ Se t.ex. Asp & von Hirsch, *Straffvärde*, SvJT 1999 s. 151–176 på s. 175 f., där det även förs fram att det finns skäl till försiktighet med att sätta alltför stor tilltro till tabeller över undermålspraxis och liknande, särskilt eftersom sådana tabeller kan ge en för schematisk bild av verkligheten och kan bygga på material som inte kan anses representera målspraxis i den mening som avses i 29 kap. 1 § brottsbalken.

¹² Se t.ex. ”De kinesiska kullagren” p. 7–9, där det primära skyddsintresset vid varumärkesintrång ansågs vara varumärkesinnehavarens rätt att bestämma över användningen av sitt varumärke. Se även ”Sjuttioåringen” NJA 2017 s. 138 p. 4–9, där det primära skyddsintresset vid grov vårdslöshet i trafik ansågs vara att upprätthålla trafiksäkerheten.

omständighet i relation till ett annat brott, vilket avgörs av hur straffbudet i fråga är utformat.

Avseende lagstiftningsnivån kan det på ett övergripande plan sägas att lagstiftaren, historiskt sett, har använt två olika metoder när lagändringar har gjorts i syfte att uppnå en strängare bedömning av straffvärdet och därmed en förhöjd straffnivå. Den ena metoden har varit att justera straffskalorna – vilket medför en direkt inverkan på det abstrakta straffvärdet – för de aktuella brotten. Flera sådana exempel har redovisats i samband med översynen av straffskalorna i kapitel 7 och 8. Den andra metoden har varit att reformera de generella och på alla brott tillämpliga reglerna om straffmätning.¹³ Ett sådant agerande tar mer sikte på det konkreta straffvärdet. Några reformer som har avsett de allmänna bestämmelserna om hur straffvärdet ska bedömas beskrivs närmare längre fram i det här kapitlet.

9.2.2 Vissa i lag angivna försvårande och synnerligen försvårande omständigheter

Utöver den allmänna bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken finns det i de efterföljande paragraferna angivet vissa försvårande (2 §) och synnerligen försvårande (2 a §) omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för de olika brotten, ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Det är fråga om generella omständigheter som alltid anses kunna påverka straffvärdet i försvårande riktning, oberoende av vilket brott straffvärdebedömningen avser.

Som försvårande omständigheter ska särskilt beaktas om

- den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått (2 § 1),
- den tilltalade visat stor hänsynslöshet (2 § 2),
- den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge eller annars utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig (2 § 3)¹⁴,

¹³ Se t.ex. prop. 2016/17:108 s. 18, där användandet av dessa två metoder anges.

¹⁴ Se prop. 2022/23:53, som handlar om skärpta straff för brott i kriminella nätverk, genom vilken bestämmelsen ändrades och skrivningen om numerärt överläge lades till. För en närmare redogörelse för reformen hänvisas till kapitel 11.

- den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende (2 § 4),
- den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning (2 § 5),
- brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering (2 § 6),
- ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, kön, könsidentitet eller könsuttryck eller annan liknande omständighet (2 § 7)¹⁵,
- brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person (2 § 8)¹⁶,
- brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet (2 § 9)¹⁷,
- ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder (2 § 10)¹⁸, eller
- brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik (2 § 11)¹⁹.

¹⁵ Se prop. 1993/94:101, som avser åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet, genom vilken punkten infördes. Se även prop. 2001/02:59, som handlar om hets mot folkgrupp m.m., genom vilken sexuell läggning lades till i punkten. Se därutöver prop. 2017/18:59, som handlar om ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner, genom vilken könsöverskridande identitet eller uttryck lades till i punkten, och prop. 2024/25:124, där omständigheten ”kön” lades till och begreppet ”könsöverskridande identitet eller uttryck” ändrades till ”könsidentitet eller könsuttryck”.

¹⁶ Se prop. 2002/03:53, som tar sikte på stärkt skydd för barn i utsatta situationer, genom vilken punkten infördes.

¹⁷ Se prop. 2018/19:154, som handlar om brott mot förtroendevalda, genom vilken punkten infördes. Se även prop. 2018/19:162, genom vilken ”landsting” byttes ut mot ”region”.

¹⁸ Se prop. 2019/20:131, som handlar om ett ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet, genom vilken punkten infördes.

¹⁹ Se prop. 2022/23:106, som handlar om en skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner, genom vilken punkten infördes.

29 kap. 2 § infördes genom 1989 års påföljdsreform, som behandlas mer utförligt i avsnitt 9.4. Genom åren har det, som redovisats, lagts till ett flertal punkter i bestämmelsen. Utöver de ändringar som har markerats uttryckligen i uppräkningsdelen ovan ändrades bestämmelsen också genom 2010 års reform angående skärpta straff för allvarliga våldsbrott. Dessa ändringar behandlas närmare i avsnitt 9.5.3.

Bestämmelsen i 29 kap. 2 a § trädde i kraft den 1 juli 2023 (se prop. 2022/23:53) och tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella. Som synnerligen försvårande vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och

- innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats (2 a § 1), eller
- haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används (2 a § 2).

Bestämmelsen i 29 kap. 2 a § behandlar vi närmare i kapitel 11.

9.2.3 Vissa i lag angivna förmildrande omständigheter

I 29 kap. 3 § första stycket finns en uppräkningsdel av ett antal förmildrande omständigheter. På motsvarande sätt som för de försvårande omständigheterna är det fråga om generella omständigheter som alltid anses kunna påverka straffvärdet oavsett vilket brott straffvärdebedömningen avser.

Vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som är föreskrivet för vissa fall, särskilt beaktas om

- brottet föranletts av någon annans uppenbart kränkande beteende (3 § första stycket 1),
- den tilltalade till följd av en allvarlig psykisk störning haft nedsatt förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt eller annars till följd av en psykisk stör-

ning, sinnesrörelse eller av någon annan orsak haft nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande (3 § första stycket 2)²⁰,

- den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga (3 § första stycket 3),
- brottet föranletts av stark mänsklig medkänsla (3 § första stycket 4), eller
- gärningen, utan att vara fri från ansvar, är sådan som avses i 24 kap. (3 § första stycket 5)²¹.

Liksom 29 kap. 2 § infördes 29 kap. 3 § genom 1989 års påföljdsreform och ändringar gjordes i den genom 2010 års reform angående skärpta straff för allvarliga våldsbrott (se avsnitt 9.4 respektive 9.5.3 för en utförligare beskrivning av dessa lagstiftningsprojekt). Noterbart är att lika många nya punkter inte har tillkommit genom åren när det gäller förmildrande omständigheter i 29 kap. 3 § som för de försvårande omständigheterna i 29 kap. 2 §.

9.2.4 Förhållandet till gradindelningen

Allmänt om gradindelning

Många brott är uppdelade i flera svårhetsgrader, där varje grad har sin egen straffskala. Det vanliga uttryckssättet i lagstiftningen är att uttrycken grovt brott respektive ringa brott används. Ibland används dock uttrycket mindre grovt brott i stället för ringa brott. För vissa brott används vidare beteckningen synnerligen grovt brott för de allvarligaste gärningarna.

Ett exempel som kan illustrera det nyss sagda är misshandelsbrottet. För misshandel av den s.k. normalgraden är straffskalan fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader (3 kap. 5 § brottsbalken). Straffskalan för grov misshandel är fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år

²⁰ Se prop. 1990/91:58, som handlar om psykiatrisk tvångsvård m.m., genom vilken ”själslig abnormitet” byttes ut mot ”psykisk störning”. Se även prop. 2007/08:97, som handlar om påföljder för psykiskt störda lagöverträdare, genom vilken flera andra omformuleringar av bestämmelsen gjordes.

²¹ Se prop. 1993/94:130, som bl.a. handlar om ansvarsfrihetsgrunder, genom vilken punkten infördes.

(3 kap. 6 § första stycket). Vid synnerligen grov misshandel, slutligen, är straffskalan fängelse i lägst fem och högst tio år (3 kap. 6 § andra stycket).²²

För flera brott har de olika svårhetsgraderna getts särskilda brottsbeteckningar. Utöver det nyss nämnda exemplet misshandel kan stöldbrotten – bland dem ringa stöld, stöld och grov stöld (8 kap. 1, 2 och 4 §§) – anges som exempel på det. Andra brott har dock en gemensam brottsbeteckning för de olika svårhetsgraderna. Ett sådant exempel är uppvigling (16 kap. 5 §). Vidare finns de olika graderna av ett brott i vissa fall i samma paragraf medan graderna i andra fall är uppdelade i olika paragrafer.

För brott som är indelade i olika grader brukar det uttryckas att varje grad är att betrakta som en egen brottstyp med en egen straffskala, vilket har betydelse bl.a. för när en gärning preskriberas (jfr bestämmelsen om preskription i 35 kap. 1 § brottsbalken).

Det nu beskrivna sättet att lagstifta på – där olika svårhetsgrader används – inleddes 1942 och används alltså fortfarande.²³ Som har framgått används ett flertal olika metoder för gradindelningarna, både avseende beteckningar och hur de olika bestämmelserna struktureras. Att ändra principerna för gradindelningen av brott eller att införa fler, alternativt ta bort befintliga, gradindelningar ligger inte inom ramen för vårt uppdrag. Förhållandet mellan gradindelningen och straffvärdebedömningen gör det emellertid nödvändigt att förhålla sig till dessa två olika, men sammanlänkade, bedömningar.

En allsidig bedömning av samtliga omständigheter vid brottet ska göras vid gradindelningen. Högsta domstolen har vid flera tillfällen – även under senare tid – understrukt att de omständigheter som anknyter till rekvisiten i en viss straffbestämmelse här bildar utgångspunkten.²⁴ Som exempel kan nämnas att det som i 3 kap. 5 § brottsbalken är straffbelagt som misshandel är att tillfoga en annan person kroppsskada eller smärta. Utgångspunkten för avgörandet av till vilken svårhetsgrad en misshandel är att hänföra är därför i allmänhet den av uppsåt täckta skadan eller smärtan som misshandeln har lett

²² Här bortses från våra förslag till ändringar av dessa straffskalor i kapitel 8.

²³ Se t.ex. Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder* (2013, version 2, JUNO), s. 27 ff. för en utförligare beskrivning av och bakgrund till lagstiftningstekniken.

²⁴ Se bl.a. "Skärpet" NJA 2017 s. 1129 p. 6, "De upprepade förfalskningarna" NJA 2018 s. 378 p. 15, "De upprepade skattebrotten" NJA 2018 s. 634 p. 9 och "Människorovet" NJA 2019 s. 553. p. 10.

till.²⁵ Den av uppsåt täckta skadan eller smärtan utgör dock endast startpunkten för bedömningen och, såsom generellt gäller vid alla brott, frågan om till vilken grad ett misshandelsbrott hör ska avgöras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter vid gärningen.²⁶ Huruvida brottet utgör ett återfall påverkar i princip inte gradindelningen.²⁷

I straffbuden kan det finnas angivet vissa exempel som särskilt ska beaktas vid gradindelningen. Sådana s.k. kvalifikationsgrunder eller privilegieringsgrunder är vanligt förekommande. Exempelvis gäller för bedömningen av om en misshandel är att bedöma som grov att det särskilt ska beaktas om gärningen har varit livsfarlig eller om gärningspersonen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet (3 kap. 6 § första stycket). Andra exempel är att det i flera straffbestämmelser talas om att gärningen har avsett ett betydande värde eller att den har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats systematiskt eller i större omfattning.

Kvalifikationsgrunder eller privilegieringsgrunder som anges i anslutning till brotten ska bara ses som vägledande exempel. Det betyder att det inte är nödvändigt att kvalificera ett brott som grovt när någon av de angivna omständigheterna föreligger. Samtidigt är det inte uteslutet att bedöma ett brott som grovt när omständigheterna inte är för handen. En samlad bedömning måste alltid göras. Högsta domstolen har uttryckt saken som att rubriceringen tar sin utgångspunkt i de kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas. För att ett brott ska bedömas som grovt bör det dock i princip krävas att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i lagens exemplifiering.²⁸ Legalitetsskäl talar också för att domstolen bör vara försiktig med att döma för grovt brott med hänvisning bara till en enskild omständighet som saknar stöd i bestämmelsens uppräknings.²⁹

²⁵ Se bl.a. "Synnerligen grov misshandel?" NJA 2011 s. 89 p. 11, "Skärpet" NJA 2017 s. 1129 p. 6, "Brevinkastet" NJA 2018 s. 574 p. 19 och 20 samt "Fruktkniven" NJA 2023 s. 560 p. 12 och 13.

²⁶ Se bl.a. "Fruktkniven" NJA 2023 s. 560 p. 13.

²⁷ Se t.ex. "De upprepade förfalskningarna" NJA 2018 s. 378 p. 16 med hänvisning till Asp m.fl., Kriminalrättens grunder (2013, version 2, JUNO), s. 27 f. Ett specialfall är olovlig körning, där tidigare lagföring normalt medför att brottet bedöms som grovt.

²⁸ Se bl.a. "De upprepade förfalskningarna" NJA 2018 s. 378 p. 17 med vidare hänvisningar, "De upprepade skattebrotten" NJA 2018 s. 634 p. 10, "Kvantumbranden" NJA 2019 s. 492 p. 18, "Pianobäraren" NJA 2024 s. 12 p. 8 och 9 och "Vinkelslipen" NJA 2024 s. 335 p. 6. Se även prop. 2022/23:53 s. 34 och 36.

²⁹ Se "Bagagestölderna" NJA 2016 s. 1143 p. 17 med vidare hänvisningar.

Närmare om hur bedömningarna förhåller sig till varandra

Att varje grad av ett brott är att betrakta som en egen brottstyp innebär att frågan om till vilken grad ett visst brott hör – i princip – måste avgöras innan den konkreta straffvärdebedömningen görs. Att så är fallet återspeglas i 29 kap. 1 § brottsbalken, genom den hänvisning som finns där till den för brottet tillämpliga straffskalan. Av våra direktiv framgår också att bedömningen av straffvärdet även fortsättningsvis ska göras med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning.

Bedömningarna av gradindelningen respektive det konkreta straffvärdet görs med tillämpning av delvis olika kriterier. Gradindelningen brukar dock sägas hänga nära samman med eller gå hand i hand med straffvärdebedömningen.³⁰ Ett exempel är fall där straffvärdet är så högt att det motsvarar eller överstiger minimistraftet för den allvarligare graden av brottet i fråga. I sådana fall blir följden i normalfallet att brottet rubriceras som den allvarligare graden (frågan om överlappningar i straffskalorna mellan gradindelade brott har vi behandlat särskilt i samband med översynen av straffskalorna i kapitel 7 och 8). Som huvudregel bör alltså ett brott av normalgraden ha ett lägre straffvärde än ett brott som är att anse som grovt.³¹

Alla faktorer som påverkar straffvärdet påverkar alltså emellertid inte gradindelningen. Omvänt är inte de faktorer som påverkar gradindelningen identiska med de omständigheter som kan påverka straffvärdet. Att med exakthet och en gång för alla beskriva vilka faktorer som i alla fall och för alla brott påverkar det ena eller det andra innebär dock utmaningar. Här lämnas en något mer översiktlig redogörelse för vad som framgår av rättspraxis från de senaste åren, tidigare förarbeten och den juridiska litteraturen.

Högsta domstolen har påpekat att, för att en viss omständighet ska kunna påverka gradindelningen, det visserligen förutsätts att omständigheten är ägnad att påverka straffvärdet, men vissa omständigheter som är av betydelse för straffvärdet saknar betydelse vid gradindelningen. Det som har betydelse för placeringen av ett brott i en viss svårhetsgrad är i första hand omständigheter av objektivt slag. Även gärningspersonens avsikter och motiv samt graden av skuld kan

³⁰ Se bl.a. "Synnerligen grov misshandel?" NJA 2011 s. 89 p. 9, "Brevinkastet" NJA 2018 s. 574 p. 19 och "Kvantumbränden" p. 17.

³¹ Se "Den kastade flaskan" NJA 2024 s. 513 p. 13.

visserligen tillmätas betydelse, men sådana faktorer spelar i allmänhet inte lika stor roll som omständigheter av objektivt slag.³²

Exempel på faktorer som påverkar straffvärdet, eller straffmätningen i övrigt, men inte gradindelningen har i tidigare förarbeten konstaterats vara att gärningspersonen har haft ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1, att det är fråga om ett sådant återfall som motiverar en straffskärpning enligt 29 kap. 4 § eller att gärningspersonen har förmått någon annan att medverka till brottet genom missbruk av dennes ungdom (23 kap. 5 § brottsbalken).³³

I den juridiska litteraturen har angetts att endast omständigheter som har att göra med brottets straffvärde (29 kap. 1–3 §§) kan vara relevanta och att omständigheter som berörs i 29 kap. 4, 5 och 7 §§ inte kan påverka gradindelningen. Detsamma skulle gälla omständigheter som utifrån allmänpreventiva synpunkter anses tala för en strängare reaktion. Den skada, kränkning eller fara som brottet har inneburit har vidare större betydelse än skuldfaktorer. Flertalet av de förmildrande omständigheterna i 29 kap. 3 § har i litteraturen ansetts inte påverka gradindelningen, men brottet har sagts kunna placeras i en lägre grad på grund av provokation (p. 1) eller stark mänsklig medkänsla (p. 4). Det sistnämnda är särskilt tydligt vid rubriceringen av uppsåtligt dödande som mord eller dråp.³⁴

Trots att gradindelningen och straffvärdebedömningen görs med tillämpning av delvis skilda kriterier kan gradindelningen i mer svårbedömda fall inte utföras utan att det sker en värdering av hur allvarlig brottsligheten är. Den samlade bedömningen kommer alltså ytterst – med reservation för de faktorer som påverkar straffvärdet men saknar betydelse för gradindelningen – att bygga på en värdering av om straffvärdet i det enskilda fallet och med beaktande av förekommande kvalifikationsgrunder är sådant att det är motiverat att döma för grovt brott.³⁵ Saken kan uttryckas som att gradindelningen ger uttryck för en bedömning av det abstrakta straffvärdet och vilken straffskala som är tillämplig.

³² Se ”De upprepade förfalskningarna” NJA 2018 s. 378 p. 16 med vidare hänvisningar. Se även Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 29 kap. 1 § första stycket, under rubriken Gradindelade brott.

³³ Se t.ex. SOU 1986:14 s. 157 och SOU 2023:1 s. 46 f. och 102 f. Se även prop. 1987/88:120 s. 79 och prop. 1992/93:141 s. 27 f.

³⁴ Se Asp m.fl., Kriminalrättens grunder (2013, version 2, JUNO), s. 28, Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 29 kap. 1 § första stycket, under rubriken Gradindelade brott, samt Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2022, version 7, JUNO), s. 109 f.

³⁵ Se ”Kvantumbranden” NJA 2019 s. 492 p. 19 med vidare hänvisningar.

Av det som hittills har konstaterats följer att det inte är uteslutet att redan vid gradindelningen väga in faktorer som annars främst påverkar straffvärdet och som saknar direkt anknytning till de grundläggande rekvisiten för brottet. Vissa av de försvårande och förmildrande omständigheterna som anges i 29 kap. 2–3 §§ kan således få betydelse även vid gradindelningen. Detta gäller särskilt när det i lagtexten inte anges några särskilda kvalifikationsgrunder eller privilegeringsgrunder till ledning för bedömningen av till vilken svårhetsgrad ett brott är att hänföra. I dessa fall blir därför sambandet mellan gradindelningen och straffvärdebedömningen ännu tydligare.³⁶ Om en viss omständighet har åberopats för att placera ett brott i en högre svårhetsgrad bör den dock normalt inte också beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen inom ramen för det allvarigare brottets straffskala. Ett sådant dubbelbeaktande skulle strida mot proportionalitetsprincipen och allmänna rättviseföreställningar. Endast om det finns ett s.k. övervärde, dvs. att omständigheten inte kan anses tillräckligt beaktad genom gradindelningen, kan den tillmätas betydelse också vid straffmätningen.³⁷

9.3 Något om processuella aspekter på straffvärdet

För att en viss omständighet ska kunna ha inverkan på bedömningen av straffvärdet behöver den på något sätt ha förts in i processen. Det finns i ljuset av det anledning att något beröra vilken betydelse straffprocessuella frågor har för hur straffvärdet bedöms av domstolarna.

Huruvida en omständighet som har betydelse för hur ett brott ska rubriceras behöver, eller borde behöva, åberopas för att kunna beaktas är omdiskuterad, vilket det inte finns anledning att gå djupare in på här. När det gäller omständigheter som tar sikte på en gärnings straffvärde har det dock sagts att det råder enighet om att någon åberopsbörda inte åvilar åklagaren.³⁸

I förarbetena till 1989 års påföljdsreform (se det nästkommande avsnittet för en mer detaljerad redogörelse för reformen) angavs med

³⁶ Se ”Skärpet” NJA 2017 s. 1129 p. 8, ”Kvantumbranden” NJA 2019 s. 492 p. 19 och ”Människorovet” NJA 2019 s. 553 p. 11.

³⁷ Se Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2022, version 7, JUNO), s. 113 f. Se även Ågren, Brottsbalk (1962:700) 29 kap. 2 §, avsnitt 2.3, Lexino 2020-10-27 (JUNO) och t.ex. prop. 2022/23:53 s. 64.

³⁸ Se t.ex. Edstedt, Mellan åtal och dom – Om underlaget och ramarna för rättens bedömning av frågorna om skuld, rubricering och påföljd, 2024, s. 993 ff. med vidare hänvisningar.

anledning av ett uttalande i den bakomliggande utredningen från Fängelsestraffkommittén att det torde vara klart att domstolen vid straffmätningen i samma utsträckning som tidigare kunde beakta försvårande eller förmildrande omständigheter oberoende av om åklagaren hade åberopat dem i stämningsansöknings eller inte. Samtidigt uttalades att det givetvis alltid är av värde för den tilltalade och den tilltalades försvar om åklagaren redan i stämningsansökan anger om någon omständighet föreligger som enligt åklagaren är särskilt försvårande. Därutöver påpekades att åklagaren naturligtvis har bevisbördan för om en försvårande omständighet föreligger.³⁹

I ett rättsfall från 2003 som har kommit att bli relativt omdiskuterat (NJA 2003 s. 486) ansåg Högsta domstolen att hovrätten inte, på det sätt som hade skett, kunde lägga andra försvårande omständigheter än dem som den tilltalades motparter hade åberopat i gärningsbeskrivningen till grund för sin bedömning av om ett våldtäktsbrott var att anse som grovt. Målet återförvisades därför till hovrätten. Det var således en rubriceringsfråga som var föremål för bedömning. Av betydelse i ett sammanhang där straffvärdet står i centrum är dock att Högsta domstolen i domen pekade på det förhållandet att samma försvårande omständigheter som kan inverka på bedömningen av brottets grovhet kan ha betydelse vid straffmätningen, utan att de behöver åberopas särskilt. I sammanhanget hänvisade Högsta domstolen till det nyss redovisade förarbetsuttalandet i 1988 års proposition.

Ytterligare ett rättsfall som kan nämnas i sammanhanget är ”Fridskränkningen av dottern” NJA 2004 s. 437, där Högsta domstolen med hänvisning till 2003 års rättsfall angav att domstolen vid straffvärdebedömningen är oförhindrad att ta upp omständigheter som inte framgår av gärningsbeskrivningen.

I den juridiska litteraturen har angetts att åklagaren visserligen har bevisbördan för att en straffvärdehöjande omständighet föreligger. För att den tilltalade på ett rimligt sätt ska kunna försvara sig mot vad som läggs honom eller henne till last har det påpekats att sådana omständigheter som domstolen lägger till grund för sin bedömning måste ha aktualiserats vid rättegången. Överraskande moment för den

³⁹ Se prop. 1987/88:120 s. 84. Fängelsestraffkommitténs uttalande finns i SOU 1986:14 s. 446 och gick ut på att en omständighet bör åberopas i stämningsansökan om åklagaren i ett mål anser att någon omständighet föreligger som ökar straffvärdet. Uttalandet kom att kritiseras i remissförfarandet av Domareförbundet, eftersom det ansågs vara i strid mot praxis och möjligen kunde medföra långtgående processuella komplikationer.

tilltalade skulle alltså inte få användas till den tilltalades nackdel vid straffvärdebedömningen.⁴⁰

Rättsläget får anses vara förhållandevis tydligt i de avseenden som nu har beskrivits, även om det finns omdiskuterade situationer som har behandlats på olika håll i den juridiska litteraturen. Föremål för diskussion har bl.a. varit den problematik som hänger samman med det förhållandet att rubricerings- och straffvärdefaktorer i hög grad sammanfaller.⁴¹ Det finns inte anledning att här gå djupare in på dessa frågor.

9.4 Betydelsen av 1989 års påföljdsreform

Straffvärde som en grund för påföljdsbestämningen infördes i lag i samband med 1989 års påföljdsreform.⁴² Genom reformen infördes de nuvarande 29 och 30 kap. i brottsbalken. Reformen tillkom efter att det under 1960-talet och början av 1970-talet hade höjts kritiska röster mot den s.k. behandlingstanken (se våra redogörelser i avsnitt 4.2.2 och 4.3.1 för en närmare beskrivning av den historiska bakgrunden).

Den nya regleringen innebar att grunderna för påföljdsbestämningen ändrades, men ansågs likväl i betydande utsträckning vara en kodifiering av tidigare praxis. Vid den tid när reformen genomfördes var det sällsynt att domstolarna lämnade någon närmare motivering i straffmättningsfrågor. Ett syfte med de nya bestämmelserna var att underlätta argumentering och motivering i sådana frågor och på så sätt främja en enhetlig rättstillämpning. Därigenom ansågs också påföljderna på sikt kunna bli mer förutsebara.⁴³

I lagstiftningsärendet angavs att domstolarna vid sin bedömning av straffvärdet ska utgå från den allmänna värdering som lagstiftningen ger uttryck för och i övrigt anpassa sig till de principer som har utvecklats genom rättspraxis. Betoningen av rättslig likabehandling skulle dock inte tas till intäkt för en mer schematisk eller förenklad straffmättningspraxis än den som förekommit sedan tidigare.⁴⁴

⁴⁰ Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 236 och Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2022, version 7, JUNO), s. 112.

⁴¹ Se t.ex. Edstedt, a.a., s. 995 ff. med vidare hänvisningar till andra verk där frågorna diskuteras.

⁴² Se förarbetena till reformen i prop. 1987/88:120. Se även t.ex. SOU 2012:34, band 2, s. 23 ff. och 28 ff. för en mer utförlig beskrivning av reformen.

⁴³ Se prop. 1987/88:120 s. 39 ff. Jfr det nämnda uttalandet i SOU 1986:14 s. 446.

⁴⁴ Se a. prop. s. 78.

Katalogerna med försvårande respektive förmildrande omständigheter gjordes exemplifierande, så att det inte skulle finnas något hinder mot att domstolen tog hänsyn till sådana omständigheter som rimligtvis bör påverka påföljdsbestämningen men som lagstiftaren inte förutsett. Tanken var dock att de mest betydelsefulla faktorerna skulle komma till uttryck i lagtext och därigenom ge domstolen vägledning.⁴⁵ Det betonades att punkterna med försvårande omständigheter borde tillämpas med försiktighet.⁴⁶

I förarbetena gjordes betydelsefulla uttalanden om användningen av straffskalornas spännvidd. Det konstaterades att de flesta straff som utmättes enligt praxis låg relativt nära straffminimum, medan den övre delen av straffskalan utnyttjades mer sällan, med vissa undantag som exempelvis i fråga om narkotikabrott. De nya reglerna var inte avsedda att medföra någon mer påtaglig förändring av denna praxis. Den övre delen av straffskalan skulle normalt inte vara avsedd för mer ordinär brottslighet, utan för exceptionella fall som i praktiken inträffar sällan. Samtidigt kunde det inte uteslutas att de nya reglerna skulle kunna ge upphov till en mer differentierad straffmätningsspraxis. Det ansågs vara av värde om förekomsten av försvårande omständigheter återspeglades i straffmätningen. Vål så viktigt var att förmildrande omständigheter beaktades på ett påtagligt sätt.⁴⁷

I den juridiska litteraturen finns uttalanden om att de flesta straff som mäts ut även fortsatt ligger relativt nära straffminimum, medan den övre delen av straffskalan utnyttjas mer sällan. Förklaringarna till det anges vara i allt väsentligt desamma som framgår av förarbetena från 1988. Ett förhållande som har påtalats är att domstolen måste komma fram till att det fall som bedöms är allvarligare än de enklaste fallen av brottet i fråga för att någon annan position i straffskalan än den nedersta ska komma till användning.⁴⁸

I våra kontakter med domare inom ramen för utredningens arbete har det framhållits av flera att uttalandena i förarbetena från 1989 års påföljdsreform när den nuvarande konstruktionen i 29 kap. brotts-

⁴⁵ Se a. prop. s. 42 f.

⁴⁶ Se a. prop. s. 84.

⁴⁷ Se a. prop. s. 78 f. Se även SOU 1986:14 s. 149 och 165.

⁴⁸ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 29 kap. 1 § första stycket, under rubriken Tillämplig straffskala. Se även Holmgren, Straffvärde som rättslig konstruktion, 2021, s. 237 f. och 289 ff., Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 208 f. samt Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 159 f. och 164. Se därutöver t.ex. SOU 2024:13 s. 317, där det anges att – enligt den straffmätningsspraxis som har utvecklats – straffvärdebedömningen utgår från straffskalans minimum.

balken infördes – i vart fall formellt sett – är det som fortfarande gäller och att många straff bestäms omkring den nedre tredjedelen i straffskalorna.

9.5 2010 års reform angående skärpta straff för allvarliga våldsbrott

9.5.1 Grunden för reformen

Med det huvudsakliga syftet att höja straffen för allvarliga våldsbrott, att öka spännvidden mellan straffen för brott i allmänhet och att skärpa straffen vid återfall i brott genomfördes 2010 en mer genomgripande straffmättningsreform.

Det konstaterades i förarbetena att lagstiftningen måste ändras när synen har förändrats mer varaktigt och inte kan få eller inte ges ett tillräckligt genomslag inom ramen för gällande lagstiftning om hur domstolarna ska bestämma straff. De allvarliga våldsbrotten – till skillnad från förmögenhetsbrotten – ansågs utgöra ett större hot mot enskilda än tidigare och samhällsutvecklingen sedd över en längre tid hade inneburit att de allvarliga våldsbrotten måste ses som betydligt allvarligare än tidigare och som mer klandervärda än vissa andra brott.⁴⁹

Särskilt mot bakgrund av att motiven för 2010 års reform delvis motsvarar de som ligger till grund för vårt uppdrag finns det anledning att något mer i detalj analysera 2010 års reform.

9.5.2 Ändringar av de generella reglerna om straffmätning

Reformen innebar att de generella reglerna om straffmätning ändrades genom införandet av den andra meningen i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, som anger att det vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Samtidigt som denna andra mening lades till togs ordet särskilt bort i den första meningen i andra stycket, i syfte att klargöra att det som får beaktas av domstolen endast är den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit samt den tilltalades insikter, avsikter eller motiv.⁵⁰

⁴⁹ Se prop. 2009/10:147 s. 9 f.

⁵⁰ Se a. prop. s. 12 ff. och 41 f.

Med allvarliga våldsbrott avsågs brott där gärningen hade bestått i eller innefattat uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämförbart handlande, direkt riktat mot en annan person. Med jämförbart handlande menades att ha försatt någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd eller att – utan våld eller hot – ha berövat någon friheten. Med att angreppet skulle vara allvarligt menades att brottets straffvärde skulle motsvara fängelse i sex månader eller mer. Som exempel på allvarliga angrepp angavs mord, dråp, grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människorov, olaga frihetsberövande, grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning samt rån och grovt rån, men däremot inte förmögenhetsbrott som enbart inneburit angrepp på någons ekonomiska trygghet. Andra exempel på angrepp som skulle omfattas var grövre fall av olaga tvång, olaga hot, utpressning, myteri, våld eller hot mot tjänsteman, övergrepp i rättsak och brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Vidare påpekades att bestämmelsen i regel omfattade våldtäkt och våldtäkt mot barn samt de grova varianterna av dessa brott. Tanken var att också andra sexualbrott skulle kunna omfattas. Även människohandel, sjö- och luftfartssabotage samt våldsam upplöpp angavs som exempel. Därutöver nämndes särskilt sådana brott som begås med en särskild avsikt eller under speciella omständigheter, t.ex. folkmord enligt lagen (1964:169) om straff för folkmord och terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.⁵¹

Regeringen lämnade i propositionen konkreta och preciserade anvisningar om vilka skillnaderna i straffvärdebedömningarna skulle komma att bli före och efter reformen. Om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person skulle brottets straffvärde anses vara högre än det straffvärde som skulle ha följt vid en bedömning enligt tidigare praxis. Straffvärdet skulle anses ligga över straffminimum eller den allra nedersta delen av straffskalan för det aktuella brottet. För brott som sedan tidigare hade en straffvärdenivå en bit upp i straffskalan skulle straffvärdet anses ligga på en ytterligare högre nivå. Det ansågs att höjningen av straffvärdet skulle kunna vara större för brott av det förra slaget än för brott av det senare slaget. För brott med mycket höga straffnivåer

⁵¹ Se a. prop. s. 14 och 41. Lagen om straff för folkmord är numera upphävd och ersatt av lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott. Vidare är lagen om terroristbrott numera upphävd och ersatt av terroristbrottslagen (2022:666).

kunde den relativa höjningen vara något mindre. Någon gång ansågs höjningen också kunna påverkas av om angreppet var mindre framträdande när det gäller brott som innefattar även annan kränkning. Det exemplifierades med att en höjning skulle kunna ske med cirka två månader för brott som har en straffvärdenivå från och med fängelse i sex månader och upp till ett år. På nivån från och med ett år och upp till två år skulle höjningen kunna vara tre till fem månader. Vidare skulle på t.ex. nivån fem år en höjning kunna ske med cirka ett år och på nivån sex år och uppemot åtta år en höjning ske med cirka ett och ett halvt år.⁵²

I propositionen underströks att också försvårande och förmildrande omständigheter enligt 2 och 3 §§ som har förelegat i det enskilda fallet påverkar straffvärdebedömningen i skärpande respektive mildrande riktning. I förekommande fall skulle hänsyn även tas till övriga för straffmätningen relevanta omständigheter. Det påpekades att den övre delen av respektive straffskala borde användas i större utsträckning än tidigare samtidigt som den nedre delen av straffskalan skulle kunna användas på ett mer differentierat sätt.⁵³

9.5.3 De övriga ändringar som gjordes genom reformen

Reformen 2010 innebar också att det infördes en särskild straffskala för synnerligen grov misshandel (3 kap. 6 § andra stycket brottsbalken).⁵⁴ Dessutom höjdes straffminimum för de grova varianterna av utpressning och vållande till annans död.

Vidare utvidgades omständigheten att brottslighet bedrivits i organiserad form på så sätt att det skulle beaktas som försvårande om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering (29 kap. 2 § 6).⁵⁵

Reformen innebar också att 29 kap. 2 och 3 §§ ändrades så att försvårande och förmildrande omständigheter skulle ges ett ökat genomslag vid straffvärdebedömningen av brott i allmänhet. Det skedde

⁵² Se a. prop. s. 12 ff. och 41 f.

⁵³ Se a. prop. s. 42. Jfr i sammanhanget uttalandena i prop. 2008/09:118 s. 43 f. om användning av hela straffskalan för mord respektive människorov vid straffmätningen, vilka uttalanden gjordes i samband med att straffskalorna för bl.a. dessa brott ändrades.

⁵⁴ Se a. prop. s. 16 ff. Brottsbeteckningen synnerligen grov misshandel infördes dock i brottsbalken först 2017, se prop. 2016/17:108, särskilt s. 34 ff. och 50 f.

⁵⁵ Se prop. 2009/10:147 s. 30 f.

genom att flera kvalificerande rekvisit slopades eller ändrades. Av en kartläggning från Åklagarmyndigheten hade framgått att försvårande och förmildrande omständigheter sällan åberopades i domskälen.⁵⁶ I propositionen konstaterade regeringen att det förhållandet att omständigheter som talar i skärpande eller mildrande riktning många gånger inte får något eller endast ett litet genomslag vid straffvärdebedömningen rimmar dåligt med principen om att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott även inom en viss brottstyp. Enligt regeringen behövde straffvärdet kunna bedömas på ett mer nyanserat sätt med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Vidare anförde regeringen att ett ökat utrymme att beakta försvårande och förmildrande omständigheter kunde antas leda till att argumentationen kring bedömningen av straffvärdet skulle bli tydligare både under rättegången och i domskälen. Det sistnämnda antogs i sin tur kunna främja en enhetlig rättstillämpning.⁵⁷

I den juridiska litteraturen har det efter 2010 års reform betonats att en så stark restriktivitet som ursprungligen avsågs numera inte ska prägla rättstillämpningen. I stället ska de olika försvårande omständigheterna tillåtas slå igenom vid straffvärdebedömningen, så att svårare brott tillmäts ett högre straffvärde än lindrigare brottslighet. Är det möjligt att straffvärdemässigt skilja mellan två olika gärningar ska domstolen också göra det.⁵⁸

Utöver det som hittills har beskrivits gjordes genom 2010 års reform förtydliganden i 29 kap. 4 § angående straffskärpning vid återfall. Dessa gjordes i syfte att öka användningen av straffskärpningsmöjligheten och enhetligheten i rättstillämpningen.⁵⁹

9.6 Vad har hänt efter 2010 års reform?

9.6.1 Brottsförebyggande rådets utvärdering av 2010 års reform (Brå rapport 2014:6)

Brottsförebyggande rådet (Brå) fick under 2012 i uppdrag av regeringen att utvärdera genomslaget av 2010 års straffmättningsreform. I uppdraget ingick att undersöka om och i vilken mån reformen hade

⁵⁶ Domstolarnas påföljdspraxis vid vissa våldsbrott, 2007.

⁵⁷ Se a. prop. s. 26 ff. och 40 ff.

⁵⁸ Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 235.

⁵⁹ Se a. prop. s. 31 ff. och 45 f.

inneburit att straffnivåerna för allvarliga våldsbrott och för grovt vållande till annans död hade skärpts. Det ingick även att undersöka om spännvidden vid straffvärdebedömningen av brott i allmänhet ökat och om återfall beaktades i högre grad i skärpande riktning vid straffmätningen. Utvärderingen resulterade i rapporten *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott – Utvärdering av 2010 års straffmättningsreform* (rapport 2014:6). Av rapporten framgår sammanfattningsvis följande.

En analys av framtagna lagföringsuppgifter visade att strafflängden för grov och synnerligen grov misshandel ökade med i genomsnitt två månader. Det gällde även med beaktande av övriga för strafflängden relevanta omständigheter, såsom antal brott i lagföringen och tidigare belastning. De längre straffen kunde inte heller förklaras av att våldet hade blivit grövre i termer av förändrade våldsmetoder eller skador på offret. Enligt rapporten kunde det sannolikt hänga samman med att fler gärningar som tidigare rubricerades som misshandel av normalgraden efter reformen rubricerades och lagfördes som grov misshandel. Den utvecklingen hade rimligtvis i någon mån hållit tillbaka reformens mätbara effekt på strafftiderna i lagföringsstatistiken. Om strafflängd i stället studerades för en specifik typ av gärning – exempelvis knivvåld eller våld med slagvapen – framgick att den ökat med i genomsnitt 20–30 procent efter reformen, vilket korresponderade med de anvisningar som regeringen lämnat i propositionen.

Straffen för fullbordat mord hade också blivit väsentligt längre, även om det sannolikt till stor del kunde förklaras av att maximum för det tidsbestämda straffet hade höjts till 18 år ett år före 2010 års reform. För fullbordat dråp samt försök till mord och försök till dråp hade emellertid straffen ökat mycket marginellt. Samtidigt framgick det av Brås granskning av domar att domstolen inte sällan refererade till straffmättningsreformen vid exempelvis försök till mord och dråp. Dessutom visade granskningen att domar gällande försök till dödligt våld efter reformen i högre grad omfattade mindre grova gärningar, som tidigare sannolikt hade rubricerats som grov misshandel. Mycket tydde därmed på att straffmättningsreformen hade fått genomslag även på dessa brott och att den rent statistiska effekten var något underskattad.

Straffen för grov utpressning och grovt vållande till annans död hade som väntat blivit längre efter reformen, främst till följd av det höjda minimistraffet. För grov utpressning motsvarade ökningen om-

kring en och en halv månad, medan den för grovt vållande till annans död var mer markant.

Totalt sett observerades i lagföringsdata inga öknings i strafflängd för misshandel av normalgraden, våldtäkt, utpressning av normalgraden eller rån. För misshandel av normalgraden kunde dock den uteblivna ökningen till betydande del vara ett resultat av att fler misshandelsbrott efter reformen rubricerats som grova brott, vilket gjorde att de faktiska effekterna av straffskärpningarna inte alltid var observerbara i lagföringsuppgifterna.

När det gäller spännvidden i straffmätningen visade lagföringsdata en tydligt ökad spännvidd när det gällde misshandelsbrotten. Den totala spridningen i strafflängd hade ökat. Framför allt märktes en tydlig skiftning mot fler straff som inte låg vid straffminimum för grov misshandel, utan var några månader längre än ett år. Även i de övre delarna av straffskalan för grov och synnerligen grov misshandel hade det skett vissa förändringar. Straff motsvarande fyra år eller mer var under den närmaste tiden efter reformen relativt ovanliga, men ändå fler än under perioden innan (fem procent jämfört med två procent). Även för misshandel av normalgraden observerades en viss förändring mot något fler fängelsestraff motsvarande sex månader eller längre.

Avseende försvårande och förmildrande omständigheter visade granskningen att försvårande omständigheter enligt 29 kap. 2 § oftare åberopades i domskälen efter reformen. Det skiljde sig något från erfarenheterna hos de åklagare och domare som Brå hade intervjuat. Flera av dessa menade att straffskärpningsbestämmelsen hade beaktats på samma sätt även före mitten av 2010 när reformen trädde i kraft. Utifrån de intervjuades erfarenheter kunde det handla om att de försvårande omständigheterna dokumenterades, inte nödvändigtvis beaktades, oftare. Trots ökningen (från 4 till 13 procent av domarna) var det dock fortfarande relativt ovanligt att någon försvårande omständighet åberopades i domen. Förmildrande omständigheter enligt 29 kap. 3 § berördes i domskälen i ungefär samma låga utsträckning efter som före straffmättningsreformen.

Återfallsskärpningen, dvs. förtydligandet i 29 kap. 4 § om att tidigare brottslighet skulle ha betydelse vid straffmätningen, hade inte haft någon statistiskt mätbar effekt.

I rapporten framhålls att implementeringen i praxis kan ta tid och Brå påpekar också ett antal metodologiska problem vid utvärder-

ingen. Som sådana anges att eftersläpningen mellan brottstillfället och lagföringstillfället gjorde statistiska analyser relativt svaga, i synnerhet för mindre frekvent förekommande brottskategorier. Därför var möjligheterna till några säkrare slutsatser begränsade för andra brottskategorier än för grov misshandel, där flera skärpande åtgärder hade vidtagits. Dessutom var det svårt att statistiskt isolera reformens effekter i tiden, eftersom flera olika delar av strafflagstiftningen omarbetats i skärpande riktning och samma bestämmelser i vissa fall berörts av olika ändringar.

9.6.2 Vad kan i övrigt konstateras om effekterna av 2010 års reform?

Sedan 2010 års reform genomfördes har mer än ett decennium passerat. Reformen har hunnit behandlas i rättspraxis, den juridiska litteraturen och senare tillkomna förarbeten. Våra direktiv pekar på att det kan finnas ett behov av en analys av om tillägget av den andra meningen i 29 kap. 1 § andra stycket har fått den effekt som avsågs när bestämmelsen infördes. Utöver den rapport från Brå som har beskrivits i det närmast föregående avsnittet kan följande konstateras.

Efter att 2010 års reform trädde i kraft har den metod som användes vid reformen utsatts för kritik i den juridiska litteraturen. Den har bl.a. betecknats som ett mindre lyckat ingrepp i påföljdsbestämningens logiska struktur som medfört besvärliga tillämpningsproblem.⁶⁰

Även Högsta domstolen har uttryckt sig i kritiska ordalag i förhållande till 2010 års reform. Redan i rättsfallet ”Synnerligen grov misshandel?” NJA 2011 s. 89 uttalade Högsta domstolen – med hänvisning till Lagrådets synpunkter i lagstiftningsärendet⁶¹ och flera uttalanden i den juridiska litteraturen – att det kan diskuteras hur lämplig den valda tekniken är för att uppnå det angivna syftet och i vad mån den nya regleringen är förenlig med grundläggande straffrättsliga principer. Klart var emellertid, enligt Högsta domstolen, att reformen syftade till en markerad höjning av straffnivåerna för all-

⁶⁰ Se Jareborg & Zila, *Straffrättens påföljdslära* (2022, version 7, JUNO), fotnot 1 på s. 103 och fotnot 1 på s. 105. Se även Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 29 kap. 1 § andra stycket, under rubriken Strykningen av ordet ”särskilt” samt Borgeke m.fl., *Straffvärdebedömningen av allvarliga våldsbrott*, SvJT 2011 s. 71–81, där synpunkter på lagstiftningstekniken framförs.

⁶¹ Se a. prop. s. 70 f.

varliga våldsbrott i en storleksordning som indikeras av de i motiven angivna exemplen. Högsta domstolen ansåg att detta syfte vid rätts-tillämpningen borde respekteras inom ramen för vad som är förenligt med de genomförda lagändringarna. Vidare anförde Högsta domstolen att avsikten med reformen fick antas ha varit att inte bara påverka straffvärdebedömningen inom givna straffskalor, utan att också åstadkomma en förskjutning mellan de olika graderna av exempelvis misshandelsbrott, så att något fler fall än tidigare skulle komma att bedömas som grova brott. Med ett sådant synsätt skulle en förskjutning av straffvärdenivåerna av det slag som exemplifierades i motiven framstå som naturlig.

I linje med det som hade konstaterats i ”Synnerligen grov misshandel” ansåg Högsta domstolen i NJA 2013 s. 1155 att en misshandel var att anse som särskilt hänsynslös och därmed skulle bedömas som grov. Straffvärdet för brottet ansågs motsvara det dåvarande minimistrafet för grov misshandel, fängelse i ett år.

Minimistrafen för vissa allvarliga våldsbrott skärptes 2017 i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå för dessa brott och därigenom förstärka effekten av 2010 års reform. Det var en uttalad ambition att använda en annan lagstiftningsteknik än vid 2010 års straffmättningsreform. De skärpningar som gjordes angavs inte innebära något annat än att domstolarna vid bedömningen av straffvärdet skulle ha att utgå från en högre miniminivå, samtidigt som det även fortsättningsvis särskilt skulle beaktas om gärningen utgjort ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Ändringarna som gjordes genom 2010 års reform i de generellt verkande bestämmelserna i 29 kap. lämnades intakta.⁶² I författningskommentaren till ändringarna i 3 kap. 6 § – som bl.a. innebar att minimistrafet för grov misshandel höjdes från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader samt att minimistrafet för synnerligen grov misshandel höjdes från fängelse i fyra år till fängelse i fem år – underströk regeringen vikten av en differentierad straffmätning. Regeringen betonade att det innebär att hela den praktiskt tillämpliga straffskalan – dvs. i vart fall upp till miniminivån för en grövre svårhetsgrad av brottet – ska kunna utnyttjas. Straffskalans miniminivå är i det sammanhanget avsedd för fall där omständigheterna är i någon mån förmildrande utan att gärningen är att hänföra till en lägre svårhetsgrad av brottet. Höjningen av minimistrafen var inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan

⁶² Se prop. 2016/17:108 s. 25 ff. och 44 f.

synnerligen grov misshandel och grov misshandel eller mellan grov misshandel och normalgraden av sådant brott. Syftet var i stället att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grov eller synnerligen grov misshandel.⁶³

I ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564 redogjorde Högsta domstolen för lagändringarna 2010 och 2017 samt rubricerade en misshandel – med ändring av hovrättens dom – som synnerligen grov. Fängelsestraffets längd bestämdes till sex år. Straffvärdet ansågs motsvara strax under fängelse fem år och sex månader och med beaktande av den tilltalades tidigare brottslighet bestämdes straffet med stöd av 29 kap. 4 §. Ett liknande fall är ”Fiskekniven” NJA 2021 s. 139, där Högsta domstolen bestämde påföljden för grov misshandel och vållande till annans död till fängelse i fyra år. Ett ytterligare rättsfall av intresse i sammanhanget är ”Rånet i tobaksbutiken” NJA 2018 s. 767 I, i vilket Högsta domstolen angav att de konkreta uttalanden som gjordes vid 2010 års reform rörande förändrade straffvärdenivåer får anses vara överspelade när det gäller brott som omfattas av 2017 års ändringar. Även i vår kontakt med domare inom ramen för utredningens arbete har det på liknande sätt uttryckts att 2010 års reform numera framstår som överspelad.

I samband med lagändringar som trädde i kraft i juli 2023 och tog sikte på brottslighet i kriminella nätverk – bl.a. skärpningar av straff för flera typer av brott – betonades att det i första hand är genom straffskalorna som lagstiftaren kan ange hur allvarligt den ser på brottsligheten i fråga och att det mest omedelbara sättet att höja straffnivån för ett brott i regel är att höja minimistraffet.⁶⁴

Högsta domstolen har i ett avgörande behandlat frågan om den strängare synen på allvarliga våldsbrott ska slå igenom också för farebrott. I ”Sjuttioåringen” NJA 2017 s. 138 drog Högsta domstolen slutsatsen att det vid grövre fall av vårdslöshet i trafik, särskilt i samband med rattfylleribrott, finns anledning att se något allvarligare på brottsligheten efter 2010 års reform. Av förarbetena till 2010 års reform framgår att vållande till annans död genom vårdslös bilkörning i berusat tillstånd avsågs medföra strängare straff än tidigare, men det

⁶³ Se a. prop. s. 51.

⁶⁴ Se prop. 2022/23:53 s. 39 f. Se även prop. 2023/24:33 s. 21 angående skärpta straff kopplade till skjutvapen och explosiva varor. Jfr SOU 2024:13 s. 314 angående de olika effekterna beroende på om en förändring avser minimi- eller maximistraffet. Det påpekas där att en höjning av minimistraffet generellt innebär en skärpt syn på samtliga aktuella brott, medan en höjning av maximistraffet i första hand får betydelse för de allra allvarligaste brotten. Frågan om straffskalornas utformning har vi behandlat i kapitel 7 och 8.

framgår inte om tanken var att motsvarande skulle gälla om bilkörningen blev olycksfri.⁶⁵ Det fanns enligt Högsta domstolen inte anledning att dra slutsatsen att lagstiftaren avsett att i straffvärdehänseende förändra det inbördes förhållandet mellan vållande till annans död på den ena sidan och framkallande av fara för annan respektive vårdslöshet i trafik på den andra.

9.6.3 Särskilt om kriminalstatistiken – vad kan sägas om hur straffet bestäms i praktiken?

Utgångspunkter för studier av kriminalstatistiken och vad som kan utläsas ur den

För att få en bild av domstolarnas påföljdsbestämning kan den kriminalstatistik som Brå sammanställer studeras. Brå ansvarar för kriminalstatistiken i form av bl.a. antalet lagföringsbeslut för ett visst brott, dvs. antalet fällande domar vid tingsrätt eller meddelade strafförelägganden eller åtalsunderlåtelser. Såvitt avser domar redovisas tingsrättens domslut oavsett om domen har vunnit laga kraft eller om den har överklagats. Eventuella ändringar i högre instans beaktas alltså inte. En person som efter ett frikännande i tingsrätten har fällts för brott i högre instans ingår inte i statistiken. Om en person har lagförts för flera brott i en dom eller ett beslut redovisas vidare endast det brott som har strängast straffskala, det s.k. huvudbrottet. Det innebär att statistiken över lagföringsbeslut inte omfattar samtliga lagförda brott och ger en underskattning av lindrigare brott.

Även om de statistiska uppgifterna innebär att verkligheten förenklas något går det att med hjälp av lagföringsstatistiken – i vart fall på en översiktlig nivå – se hur stränga straff som lagföringarna avser. Därigenom är det också möjligt att se i vilken utsträckning spännvidden i straffskalan utnyttjas. Det bör dock hållas i minnet att det är vanskligt att dra alltför säkra slutsatser mot bakgrund av statistiken. En utmaning om spännvidden i domstolarnas straffvärdebedömningar inom ramen för den tillämpliga straffskalan ska studeras över tid är också att det är svårt att kontrollera för skillnader i hur grova de fall som leder till lagföring är. Dessa utmaningar kan dock i viss mån avhjälpas genom att studera statistiken under flera år.

⁶⁵ Se prop. 2009/10:147 s. 24.

I samband med de lagändringar som genomfördes 2017 – och som innebar skärpningar av flera straffskalor – konstaterades att det utifrån kriminalstatistiken inte fanns indikationer på att 2010 års straffmätningsreform hade haft någon avsevärd effekt av det slag som förväntades vid dess genomförande. Den officiella kriminalstatistiken för åren 2013–2015 utvisade att de genomsnittliga strafftiderna för brott mot person totalt sett var något längre efter reformen än före. Den tydligaste förklaringen till detta var emellertid att den genomsnittliga strafftiden för mord och dråp hade ökat. Avseende mord hade det även under perioden genomförts betydelsefulla lagändringar av beskaffenhet att påverka strafftiderna. Det gick inte att under 2013 och 2014 se någon fortsättning på det mönster som framträdde under framför allt andra halvåret 2012, med längre strafftider särskilt för grov misshandel. För 2013 och 2014 låg genomsnittstiderna för grov misshandel i stället på ungefär samma nivå som åren före reformen. Under 2015 var dock genomsnittstiderna för grov misshandel återigen något högre och nådde då nästan upp till den nivå som rådde 2012. För våldtäkt och rån hade den genomsnittliga strafftiden inte blivit längre efter reformen.⁶⁶

Redovisning av viss kriminalstatistik

Inledning och närmare om underlaget till statistiken

Inom ramen för utredningens arbete har en beställning av statistik gjorts från Brå, i syfte att belysa i vilken utsträckning straffskalornas spännvidd kommer till användning. Statistiken har tagits fram av Brås enhet för rättsstatistik (ERS).

Statistiken har sammanställts utifrån Brås register över lagförda personer. Uppgifterna omfattar delvis mer än s.k. periodmarkerade data i Brås register och det kan därför förekomma mindre avvikelser från statistiken som har publicerats i den officiella statistiken. Viss mindre skillnad kan förekomma om myndigheterna som levererar uppgifter till Brås statistik, efter publicering av den officiella statistiken, har skickat in rättelser som medför att beslut har upphörsmärkerats i Brås databas. Statistiken över personer lagförda för brott bygger på uppgifter som har registrerats i åklagarnas ärendehanteringssystem (Cåbra), tullåklagarnas ärendehanteringssystem (Envis)

⁶⁶ Se prop. 2016/17:108 s. 23.

samt i domstolarnas ärendehanteringssystem (Vera) och registreringsverktyget DiBa. Tillförlitligheten är dock beroende av att de uppgifter som levereras till Brå är riktiga. Det huvudsakliga tillförlitlighetsproblemet uppstår därför vid registrering och bearbetning av uppgifterna. Kontroller görs regelbundet för att minimera dessa fel och Brå har därför bedömt att tillförlitligheten i statistiken över personer lagförda för brott på det hela taget är god samt att de redovisade statistikvärdena skattar sina målstorheter väl.

Brå publicerar årligen kvalitetsdeklarationer över den officiella statistiken och uppgifterna som den officiella statistiken bygger på.

Metod

Den inhämtade statistiken bygger på lagakraftvunna domslut under perioden 2019–2023, dvs. tingsrättsdomar, hovrättsdomar och domslut i Högsta domstolen med avgörandedatum från och med den 1 januari 2019 till och med den 31 december 2023.

Underlaget bygger på frikännande eller fällande domar i tingsrätten som följs upp med domen i överrätten där det finns en specifik koppling mellan domarna. Uppföljningen av tingsrättsdomarnas eventuella efterföljande överrättsdom sker inom samma tidsperiod, vilket innebär att uppföljningstiden blir differentierad över tid. Tingsrättsdomar i slutet av studieperioden får en kortare uppföljningstid än tingsrättsdomar tidigare i studieperioden. I materialet kan det förekomma ett visst underskott av frikännande domar i tingsrätten, som sedan har en fällande dom i överrätten.

Statistiken avser brotten misshandel, grov misshandel, olaga hot, grovt olaga hot, våldtäkt, rån, bedrägeri, grovt bedrägeri, övergrepp i rättsak, narkotikabrott, grovt narkotikabrott, vapenbrott och grovt vapenbrott. Ett underlag med straffskalorna för dessa brott har tagits fram bakåt i tiden till och med 2015.

För att renodla utdömt straff till respektive brott har endast domar som innehåller ett (inte flera) brott inkluderats i materialet. Vidare har domar som innehåller uppgifter om försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott exkluderats från materialet. Även domar där individen var under 21 år vid tidpunkten för brottet har exkluderats för att få bort eventuella effekter av den i brottsbalken stadgade ungdomsreduktionen. Eftersom underlaget med straffskalor

täcker perioden bakåt till och med 2015 har ett fåtal avgöranden innehållande brott med en registrerad tidpunkt för brotten som skett tidigare än så exkluderats från materialet.

Utifrån underlaget med straffskalor har straffskalorna delats upp i fyra delar utifrån procent av straffskalan, där varje påföljd i materialets avgöranden har delats in i respektive procentuell del av straffskalan. Varje dom har klassificerats efter tidpunkten för brottet och vilken aktuell straffskala som gällde vid den tidpunkten.

Olaga hot är det enda brottet i materialet där böter ingår i straffskalan som minimistraff. För det brottet inkluderas böter i del ett i straffskalan i resultaten.

För misshandel anges misshandel och ringa misshandel i samma lagrum (3 kap. 5 § brottsbalken) och i 80 procent av avgörandena går det inte att avgöra om brottet är misshandel av normalgraden eller ett ringa brott. I cirka 20 procent har avgörandet registrerats på ett sätt som gör att det går att avgöra om brottet som avses är av normalgraden eller ringa. I presentationen inkluderas endast de cirka 16 procent av avgörandena där det framgår att det är misshandel av normalgraden som avses. Vidare inkluderas i presentationen endast avgöranden med påföljderna fängelse och skyddstillsyn med fängelse, förutom för olaga hot där även böter alltså inkluderas. I materialet förekommer också andra påföljder som t.ex. böter, skyddstillsyn, rättspsykiatrisk vård, villkorlig dom och villkorlig dom med samhällstjänst osv. Dessa avgöranden exkluderas och ingår inte i redovisningen.

Resultat

I tabell 9.1 redovisas andelarna av avgörandena och fördelning över straffskalan. Tabellen är uppdelad efter brott och procentuell del av straffskalan, för tidsperioden 2019–2023.

Tabell 9.1 Fördelning över straffskalan uppdelad efter brott och procentuell del av straffskalan, för tidsperioden 2019–2023

Från minimistraff till maximistraff

	Från och med 0 upp till 25 procent	Över 25 och upp till 50 procent	Över 50 och upp till 75 procent	Över 75 och upp till och med 100 procent
Misshandel	64	28	9	0
Grov misshandel	85	11	3	0
Olaga hot	98	1	1	0
Grovt olaga hot	100	0	0	0
Våldtäkt	93	6	1	0
Rån	76	17	8	0
Bedrägeri	98	3	0	0
Grovt bedrägeri	86	11	3	0
Övergrepp i rättssak	93	7	0	0
Narkotikabrott	83	12	5	0
Grovt narkotikabrott	51	24	24	1
Vapenbrott	59	30	12	0
Grovt vapenbrott	87	11	2	0

– Enhet i tabellen är andelar. På grund av avrundningar summerar inte samtliga rader till exakt 100 procent.

– Lagakraftvunna domar, innehållande endast ett fullbordat brott där individen är 21 år eller äldre vid brottstillfället.

– Endast påföljderna fängelse och skyddstillsyn med fängelse inkluderas i tabellen (samt böter för olaga hot).

Källa: Brå.

I tabell 9.2 redovisas andelar av avgörandena och fördelning över straffskalans lägsta del, straffskalan från och med 0 procent upp till 25 procent (kolumn 1 i tabell 9.1). Tabellen är uppdelad efter brott och procentuell del av straffskalan, för tidsperioden 2019–2023.

Tabell 9.2 Andelarna av avgörandena i procent och deras fördelning över straffskalans lägsta del, från och med 0 och upp till 25 procent

Tabellen är uppdelad efter brott och procentuell del av straffskalan, för tidsperioden 2019–2023 (från minimistraff till maximistraff)

	Lägsta tredjedelen	Mittersta tredjedelen	Högsta tredjedelen
Misshandel	56	22	22
Grov misshandel	71	19	10
Olaga hot	96	4	0
Grovt olaga hot	96	4	0
Våldtäkt	74	22	4
Rån	55	25	19
Bedrägeri	85	8	8
Grovt bedrägeri	59	16	25
Övergripping i rättssak	77	23	0
Narkotikabrott	53	30	16
Grovt narkotikabrott	44	26	30
Vapenbrott	18	35	47
Grovt vapenbrott	72	13	15

– Enhet i tabellen är andelar. På grund av avrundningar summerar inte samtliga rader till exakt 100 procent.
 – Lagakraftvunna domar, innehållande endast ett fullbordat brott där individen är 21 år eller äldre vid brottstillfället.
 – Endast påföljderna fängelse och skyddstillsyn med fängelse inkluderas i tabellen (samt böter för olaga hot).

Källa: Brå.

Som framgår av tabell 9.1 och 9.2 finns det en ansamling av många avgöranden i de nedre delarna av straffskalorna. För den övre delen av straffskalorna utvisar statistiken att den delen av straffskalan i stort sett aldrig kommer till användning. Det finns anledning att framhålla att det inte framstår som överraskande till följd av den överlappning som finns mellan de olika svårhetsgraderna av brott (se våra redogörelser i avsnitt 7.2.4, 7.6 och 9.8.1). Alltför långtgående slutsatser bör alltså inte dras av det förhållandet i sig. I samband med våra överväganden senare i detta kapitel kommer vi att redovisa något mer i detalj vilka slutsatser vi menar kan dras av den statistik som har redovisats här (se vidare avsnitt 9.8.1).

9.7 Något om regleringen i andra länder

9.7.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för hur straffet bestäms enligt dansk, norsk, finsk, isländsk, tysk och engelsk rätt. Fokuset ligger – liksom i kapitlet i övrigt – på hur straffet bestäms när påföljden bestäms för ett brott (s.k. enkel brottslighet) och inte vid flerfaldig brottslighet. Till de särskilda frågeställningar som aktualiseras vid flerfaldig brottslighet återkommer vi i kapitel 10. När det gäller valet av påföljd behandlar vi den frågan i kapitel 6. De s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken behandlas i kapitel 12.

9.7.2 Dansk rätt

I Danmark regleras hur straffet ska fastställas i straffelovens tionde kapitel. Enligt den inledande bestämmelsen (§ 80) ska straffet fastställas med beaktande av brottets grovhet och upplysningar om gärningspersonens person. Därutöver ska hänsyn tas till en enhetlig rättstillämpning. Värderingen av brottets grovhet ska göras utifrån den uppkomna skadan, faran och kränkningen samt med beaktande av vad gärningspersonen insåg eller borde ha insett. Vid värderingen av gärningspersonens person ska hänsyn tas till dennes allmänna personliga och sociala förhållanden, förhållandena före och efter gärningen samt bevekelsegrunderna för brottet. I §§ 81 och 82 finns icke uttömmande uppräknings av sådana försvårande respektive förmildrande omständigheter som ska beaktas när straffet mäts ut. Dessa bestämmelser är alltså utformade på ett sätt som är snarlikt bestämmelserna i 29 kap. i den svenska brottsbalken. Bestämmelserna infördes i straffeloven 2003 och har också, enligt vad som framgår av förarbetena, utformats med utgångspunkt i just bestämmelserna i 29 kap. i den svenska brottsbalken.⁶⁷

Merparten av de försvårande omständigheterna i § 81 är sådana som hänför sig till själva gärningen, såsom att brottet har varit särskilt planerat eller har utgjort ett led i en omfattande brottslighet. Bland de försvårande omständigheterna återfinns emellertid också den situationen att gärningspersonen sedan tidigare är straffad på ett sätt som

⁶⁷ Se Straffelovrådets betänkning nr. 1424/2002 om straffsættelse og strafferammer I. Almindelig del, s. 287.

är av betydelse i sammanhanget, alltså straffskärpning på grund av återfall.⁶⁸ De förmildrande omständigheterna i § 82 hänför sig dels till själva gärningen, dels till sådana förhållanden som i svensk rätt sorterar under de s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken, såsom att gärningspersonen på grund av brottet har förlorat rättigheter eller påförts påföljder som kan jämföras med straff.⁶⁹ Dessutom anges som en förmildrande omständighet i § 82 att gärningspersonen inte hade fyllt 18 år när brottet begicks.

Enligt § 83 kan straffet sättas ned under den tillämpliga straffskalan när upplysningar om brottet, gärningspersonens person eller andra omständigheter talar för det. Under i övrigt förmildrande omständigheter kan straffet helt falla bort.

I förarbetena till de olika straffstadgandena i straffeloven anges inte sällan ett normalstraff för brottet i fråga eller andra, relativt detaljerade, anvisningar om hur straffet för ett visst brott bör bestämmas. Det sistnämnda kan gälla t.ex. att straffnivån bör höjas på ett visst sätt i förhållande till tidigare praxis. Sådana förarbetsuttalanden har stor betydelse som rättskälla och domstolarna följer i allmänhet de anvisningar i fråga om straffnivån som lämnas där.⁷⁰

I ett danskt betänkande som publicerades 2023 har en kommitté granskat sambandet mellan straffnivån och strafframarna/straffskalorna för ett stort antal olika straffrättsliga bestämmelser och undersökt om domstolarna följer lagstiftarens anvisningar. Kommittén kartlade straffnivåer för överträdelser av straffelovens mest centrala bestämmelser och i vilken utsträckning domstolarna faktiskt använder de ramar som ett straff kan bestämmas inom. Slutsatserna i betänkandet kan sammanfattas som att i de fall där straffmätningen är beroende av kvantifierbara faktorer (såsom exempelvis narkotikabrott, där sort och mängd har betydelse) används hela straffskalan. I vart fall används den i mycket stor utsträckning. Detsamma gäller i stort sett för förmögenhetsbrotten, där värdet av brottsutbytet har betydelse. Kommittén bedömde också att straffskalan används fullt ut för grova vapenbrott. För vålds- och sexualbrott baseras straffmätningen dock i högre grad på en samlad värdering av hur allvarlig brotts-

⁶⁸ I §§ 81 a–c finns dessutom straffskärpningsregler som tar sikte på brottslighet i kriminella nätverk. Se vidare i kapitel 11.

⁶⁹ Se angående billighetsskälerna vidare i kapitel 12.

⁷⁰ Se angående detta Straffelovrådets betänkning nr. 1531/2012, Strafdömning – samspillet mellem lovgiver og domstole, s. 41–45. Se även det betänkande som behandlas härnäst i avsnittet och refereras i nästa fotnot.

ligheten är. Avseende vissa typer av sådan brottslighet ligger straffen ofta i den nedre delen av straffskalan, särskilt vid enkel brottslighet. Samtidigt framhöll kommittén den överlappning som finns mellan olika brott och att straffen som döms ut är proportionella i förhållande till gärningarnas allvar. När det gäller brott mot personer som arbetar i en offentlig befattning och mot vittnen dömdes straffen huvudsakligen ut i den nedre delen av straffskalan, men i fall av allvarligt våld även mot mitten av straffskalan. För terrorism och terrorrelaterad brottslighet har domstolarna i allmänhet dömt ut stränga straff, från mitten av straffskalan och uppåt.⁷¹

9.7.3 Norsk rätt

Den norska straffeloven innehåller ett förhållandevis begränsat antal bestämmelser om hur straffet ska fastställas. Vissa bestämmelser finns dock i kap. 14. Där finns bl.a. sådana omständigheter som ska beaktas i skärpande (§ 77) respektive mildrande (§ 78) riktning vid straffmätningen (*straffutmålingen*). Omständigheter som kan beaktas i dessa avseenden känns igen både från svensk rätt och den danska rätt som har redogjorts för i närmast föregående avsnitt.

Det kan också nämnas att det i den norska straffeloven finns regler om i vilka fall en förhöjd straffskala får tillämpas (§ 79), när ett mildare straff än vad som är föreskrivet för brottet i fråga får dömas ut (§ 80) och hur straffet ska bestämmas efter en tidigare dom (§ 82).

9.7.4 Finsk rätt

Finsk rätt innehåller en relativt utförlig reglering av hur ett straff ska mätas ut. Allmänna regler om bestämmande av straff finns i 6 kap. i den finska strafflagen. Det kan redan inledningsvis framhållas att regelverket i mångt och mycket överensstämmer både med regleringen i Sverige och i de övriga nordiska länderna.

Enligt den finska strafflagen ska straff bestämmas enligt den straffskala som gäller för brottet, men avvikelser kan göras från denna enligt andra bestämmelser i lagen (6 kap. 2 § strafflagen). Straffet fastställs enligt en lindrigare straffskala bl.a. när brottet har begåtts innan

⁷¹ Se betänkning nr. 1581/2023, Betänkning om strafudmåling – afgivet af Udvalget til afdækning af forholdet mellem strafniveauer og strafferammer, Bind I–III.

gärningspersonen fyllde 18 år, när brottet har stannat vid försök och i vissa fall av medverkan, när brottet har begåtts i en nödvärnsliknande situation och när gärningspersonen har medverkat till utredningen av sitt brott (8 och 8 a §§). I andra fall får maximistraftet i den annars tillämpliga straffskalan i stället överskridas. Det är fallet vid utdömande av kombinationsstraff (2 c kap. 11 §) – alltså fängelse och en omedelbart därpå följande övervakningstid på ett år – och när någon döms för flerfaldig brottslighet till ett gemensamt straff (regler som finns i 7 kap.). Att så är fallet följer av hänvisningar i 6 kap. 2 §.

Straff ska i Finland bestämmas med beaktande av samtliga grunder som enligt lag inverkar på storleken och arten av straffet samt enhetligheten i straffpraxis (6 kap. 3 § strafflagen). Kravet på enhetlighet ger bl.a. uttryck för ekvivalensprincipen som, liksom i svensk rätt, är en grundpelare i det finska påföljdssystemet. En annan grundpelare i finsk rätt som känns igen från svensk rätt är proportionalitetsprincipen, vilken kommer till uttryck i 6 kap. 4 § i den finska strafflagen. Där anges att straffet ska mätas ut så att det står i ett rättvist förhållande till hur skadligt och farligt brottet är, motiven till gärningen samt gärningspersonens av brottet framgående skuld i övrigt. På liknande sätt som i 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken anger den finska strafflagen sådana omständigheter som ska beaktas i skärpande eller mildrande riktning vid straffmätningen (6 kap. 5 och 6 §§ strafflagen). I strafflagen benämns dessa omständigheter som skärpnings- respektive lindringsgrunder. Därutöver anges ett antal s.k. skälighetsgrunder, som ska beaktas i mildrande riktning om det straff som hade mätts ut enligt vedertagen praxis skulle leda till ett oskäligt eller exceptionellt skadligt slutresultat (se 6 kap. 7 § strafflagen). Skälighetsgrunderna motsvarar till stor del billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken, till vilka vi återkommer i kapitel 12.

9.7.5 Isländsk rätt

Bestämmelser om hur straffet ska bestämmas enligt isländsk rätt finns i den isländska allmänna strafflagen (*allmenn begningarlög*) i kapitel VIII. De allmänna reglerna för bestämmande av straff som finns i isländsk rätt får betecknas som likartade de som finns i övriga nordiska länder, inklusive i Sverige. Således finns i 70 § en uppräkningslista av vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bestäm-

mande av straff. I den nästföljande paragrafen (71 §) finns regler om att straffet kan skärpas vid återfall. Kapitlet innehåller även bl.a. bestämmelser om när straffet kan sättas ned (74 och 75 §§).

9.7.6 Tysk rätt

De allmänna principerna för straffbestämning slås i tysk rätt fast i 46 § Strafgesetzbuch (StGB). Där framgår att gärningspersonens skuld utgör grunden för straffets fastställande. Vidare framgår att straffets förväntade inverkan på gärningspersonens fortsatta liv i samhället ska beaktas. Vid bestämmande av straffet ska domstolen väga samman de omständigheter som talar för respektive mot den tilltalade. Domstolen ska då fästa särskilt avseende vid vissa omständigheter kopplade bl.a. till gärningspersonens motiv, brottets utförande och konsekvenser samt gärningspersonens bakgrund och agerande efter brottet, särskilt hans eller hennes ansträngningar för att återbetala den skada som har orsakats och uppnå försoning med brottsoffret.

9.7.7 Engelsk rätt⁷²

Det engelska rättssystemet är uppbyggt på ett väsentligt annorlunda sätt än systemen i de nordiska länderna och i Tyskland. Trots det finns det i det här sammanhanget ett värde i att redovisa hur straffet bestäms enligt engelsk rätt.

I den engelska rätten regleras brott och straff i ett antal olika lagar. Som exempel kan anges att brotten mot person behandlas företrädesvis i Offences Against the Person Act 1861. Andra exempel är att bestämmelserna om bl.a. stöld och rån finns i Theft Act 1968 och reglerna om bedrägeri i Fraud Act 2006. I sådan lagstiftning anges vilket straff som maximalt kan komma i fråga för ett visst brott, bl.a. angivet som ett maximalt fängelsestraff eller att fängelse på livstid kan komma i fråga. Ibland anges även ett minimistraff.

Allmänna regler om påföljder och påföljdsbestämning finns sedan 2020 huvudsakligen samlade i the Sentencing Code, som utgör huvuddelen av the Sentencing Act 2020. De allmänna principerna för straffmätning finns i del 4 av the Sentencing Code (§§ 57–78). Av § 57

⁷² Den engelska rätten gäller i England och Wales.

framgår att utdömandet av straff för vuxna lagöverträdare har till ändamål att

- a) förövare ska bestraffas,
- b) brottsligheten ska minska (inklusive genom avskräckning),
- c) förövare ska förändras och rehabiliteras,
- d) allmänheten ska skyddas, och
- e) de som har drabbats av brott ska gottgöras.

Domstolarna är skyldiga att ta hänsyn till dessa ändamål vid påföljdsbestämningen, men påföljden fastställs i normalfallet med utgångspunkt i brottets svårhet. Vid denna bedömning ska domstolen ta hänsyn till dels den dömdes skuld, dels den skada som gärningen har orsakat, varit avsedd att orsaka eller kunde förutses ha orsakat (§ 63 i the Sentencing Code). Omständigheter som generellt sett ska beaktas som försvårande räknas upp i §§ 64–72, däribland om personen i fråga tidigare har dömts för brott. Omständigheter som ska betraktas som förmildrande framgår av §§ 73–75 och handlar om att den tilltalade har erkänt brottet eller bidragit till att brottet kan utredas.

De i lag stadgade reglerna om påföljdsbestämning kompletteras av särskilda riktlinjer som utfärdas av the Sentencing Guidelines Council (SGC). Av § 59 i the Sentencing Code framgår att domstolen är skyldig att följa de riktlinjer som är tillämpliga i det aktuella fallet, såvida detta inte skulle stå i strid med rättvisans intresse (the interest of justice). Det finns dels vissa övergripande riktlinjer, dels ett stort antal brottsspecifika riktlinjer. De brottsspecifika riktlinjerna avser situationen att ett (inte flera) brott av ett visst slag har förövats. Dessa brottsspecifika riktlinjer kan sägas beskriva steg för steg hur domstolen ska göra när den bestämmer påföljden för ett visst brott. I allmänhet specificerar riktlinjerna ett antal kategorier som speglar olika svårhetsgrader av brottet i fråga, baserat på vilken skada det konkreta brottet har orsakat och graden av skuld hos den dömd. Den för brottet tillämpliga straffskalan är uppdelad på dessa kategorier, så att en särskilt avpassad skala gäller för varje svårhetsgrad. Riktlinjerna anger också ett startvärde för varje kategori.

För domstolen är det första steget vid påföljdsbestämningen således att identifiera till vilken kategori det konkreta brottet är att hänföra. Startvärdet bildar sedan utgångspunkten för domstolens straffmät-

ning. Domstolen har därefter att övergå till att överväga om försvårande eller förmildrande omständigheter – som finns angivna i såväl lag som riktlinjerna – motiverar en justering av straffet inom ramen för den för kategorin gällande skalan.

Konstateras kan alltså att det i engelsk rätt, till skillnad från i de andra rättssystem som har redovisats i det här avsnittet, finns förhållandevis detaljerade anvisningar för domstolarna när det gäller hur straffet ska bestämmas i ett enskilt fall.

9.8 Ett utnyttjande av straffskalornas hela spännvidd

9.8.1 Behovet av att straffskalorna kommer till användning och hur det bör tillgodoses

Bedömning: Hela den praktiskt tillämpbara straffskalans spännvidd bör komma till användning. En sådan nyanserad straffmätning bör tillgodoses genom ändringar i de allmänna bestämmelserna om straffvärde.

Skälen för vår bedömning

Behovet av att hela spännvidden används

Grunderna för hur straffvärdet är tänkt att bedömas enligt i dag gällande rätt står till stor del att finna i förarbetena till 1989 års påföljdsreform, där straffvärdets betydelse för påföljdsbestämningen lades fast. I dessa förarbeten uttalades att de flesta straffen utmättes relativt nära straffminimum enligt den straffmättingspraxis som fram till dess hade tillämpats. Den övre delen av straffskalan utnyttjades mer sällan. Ändringarna av straffmättningsreglerna genom reformen 1989 var, enligt uttalanden i propositionen, inte avsedda att medföra någon påtaglig förändring av denna praxis. Övre delen av en straffskala skulle normalt inte vara avsedd för mer ordinär brottslighet, utan för exceptionella fall som i praktiken inträffar sällan.⁷³ Uttalandena

⁷³ Se prop. 1987/88:120 s. 78 f. Jfr Sitte, Straffvärdebegreppet – sett utifrån ett behandlingsideologiskt och ett nyklassiskt perspektiv, JT 1994/95 s. 682–700, på s. 695, där resonemangen i a. prop. om att regleringen skulle innebära stora förändringar samtidigt som rättspraxis som utvecklats före reformen fortfarande skulle vara vägledande betecknas som förvirrande och motsägelsefulla.

och den betydelse de har fått har behandlats mer i detalj i avsnitt 9.4. Som redovisas där är det en utbredd uppfattning i den juridiska litteraturen att de flesta straff som mäts ut även fortsatt ligger relativt nära straffminimum medan den övre delen av straffskalan utnyttjas mer sällan. Samma uppfattning har redovisats av flertalet domare vi har haft kontakt med inom ramen för utredningens arbete, även om flera också har framhållit att det skiljer sig åt mellan olika brott och att bedömningen görs med användning av större delar av straffskalan för vissa brott. Vissa har gett uttryck för uppfattningen att bedömningarna har blivit mer nyanserade över tid.

Även den statistik från Brå som vi har redovisat i avsnitt 9.6.3 talar i riktning mot att straffen i hög utsträckning bestäms i den nedre delen av straffskalan.

Visserligen har det skett många ändringar i brottsbalken sedan 1989 års påföljdsreform genomfördes. De uttalanden som gjordes i förarbetena får dock alltjämt till stor del anses vara vägledande. Reformen 1989 är den största reformen på påföljdsområdet sedan brottsbalken trädde i kraft. Lagstiftaren har inte därefter genomfört förslag som har inneburit mer generella – omfattande alla brott – och betydande förändringar av hur straffvärdet ska bedömas som medför att uttalandena som gjordes på 1980-talet numera skulle sakna betydelse. Noterbart är vidare att det inte direkt togs avstånd från uttalandena i 1988 års proposition i samband med 2010 års reform angående skärpta straff för allvarliga våldsbrott. Det gäller även med beaktande av att det i det lagstiftningsärendet påpekades att den övre delen av vissa straffskalor borde användas i större utsträckning än tidigare samtidigt som den nedre delen av straffskalan skulle kunna användas på ett mer differentierat sätt.⁷⁴

Liknande uttalanden som i förarbetena till 2010 års reform, alltså om att det finns ett behov av en mer nyanserad användning av straffskalorna, har gjorts även inom ramen för andra lagstiftningsärenden.⁷⁵ Resonemangen har dock huvudsakligen hänfört sig till vissa typer av brottslighet och har inte avsett straffvärdebedömningen generellt. Det som nu har konstaterats bör visserligen läsas med viss reservation för att 2010 års reform innehöll förslag som syftade till att försvårande och förmildrande omständigheter skulle beaktas mer vid straffmätningen. Tidigare lagstiftningsärenden har dock, oavsett

⁷⁴ Se prop. 2009/10:147 s. 42.

⁷⁵ Se t.ex. prop. 2008/09:118 s. 43 f. angående mord och människorov.

det, inte inneburit ett lika omfattande helhetsgrepp när det gäller straffvärdebedömningen som vårt uppdrag. I stället har det varit fråga om lagstiftning som mer har tagit sikte på vissa typer av brottslighet. Mot den bakgrunden är det naturligt att tidigare reformer inte har medfört större och genomgripande förändringar när det gäller straffvärdebedömningen, i förhållande till de principer som lades fast i samband med 1989 års påföljdsreform. Det förhållandet att bevekelsegrunderna för den reformen fortfarande är vägledande samtidigt som lagstiftaren för vissa typer av brottslighet har framhållit ett behov av en mer nyanserad straffmätning – inklusive att försvårande moment ska få genomslag – medför dock att den sammantagna bilden av hur det konkreta straffvärdet ska bedömas framstår som något splittrat.

Vid vår breda reform av påföljdssystemet finns det anledning att ta ut en delvis annan riktning när det gäller straffvärdebedömningen än den som angavs i samband med 1989 års påföljdsreform. Så är fallet fastän den skada, kränkning eller fara som en gärning har inneburit – samt vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta och de avsikter eller motiv som han eller hon haft – fortfarande står i centrum för straffvärdebedömningen (jfr nuvarande 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken). Fråga är alltså inte om att skapa en helt ny metod för att bedöma straffvärdet, utan om att anpassa systemet efter behovet av ett påföljdssystem i takt med tiden och samhällets utveckling.

Det finns ett värde i att generellt – för alla brott – klargöra hur straffvärdebedömningen ska gå till. Syftet är att därigenom kunna bidra till att i så stor utsträckning som möjligt motverka den delvis disparata bild som blir resultatet av att läsa de ursprungliga förarbetena till 1989 års påföljdsreform i förening med de överväganden som därefter har gjorts av lagstiftaren, utan att ett mer tydligt helhetsgrepp har tagits när det gäller frågan om hur straffskalan ska komma till användning för alla brott. Vårt breda uppdrag innebär möjligheter att uppnå dessa syften på ett annat sätt än vad som har varit fallet i tidigare lagstiftningsärenden. Vi är inte begränsade till vissa typer av brott och de förslag vi lämnar har förutsättningar att få en generell påverkan på hur straffvärdet ska bedömas.

I samband med våra inledande överväganden när det gäller översynen av straffskalorna (se avsnitt 7.6) har vi redogjort för att straffskalorna ska ha en tillräcklig spännvidd för att kunna omfatta de gärningar som kan förutses bli aktuella att rubricera som brottet i fråga.

Resultatet av vår översyn av straffskalorna är avsett att innebära rimligt avgränsade straffskalor som återspeglar allvaret i brottsligheten och där principerna om proportionalitet och ekvivalens beaktas. I att straffskalornas spännvidd är avsedd att omfatta de på nu beskrivet sätt relevanta gärningarna ligger att det faktiskt också kan förväntas finnas gärningar som straffvärdemässigt borde placeras ut inom ramen för hela straffskalan. Ett annat sätt att uttrycka saken på är att det finns ett intresse av att hela straffskalan kommer till användning. Det gäller även med beaktande av att det, i vart fall för vissa brott, inte kan förväntas att brottsligheten fördelar sig jämnt över straffskalan. Exempelvis kan det förekomma att det för vissa brott begås ett större antal lindriga brott än grova brott.⁷⁶ I sådana fall kan det kvantitativt förhålla sig på det sättet att fler fall placeras i den nedre delen av straffskalan. Även om så alltså kan vara fallet bör det finnas vissa gärningar som är så allvarliga att den övre delen av straffskalan för brottet i fråga ska användas. Den statistik från Brå som vi har redovisat i avsnitt 9.6.3 talar i riktning mot att straffet för de brott vi har studerat i stort sett aldrig bestäms i de övre delarna av straffskalan. Det gäller även om det bortses från den del av straffskalan som överlappar en allvarligare svårhetsgrad av brottet i fråga (jfr resonemangen om överlappande straffskalor under den nästkommande rubriken).

För vissa brott skulle det till och med kunna förhålla sig så att de flesta gärningarna innehåller sådana försvårande inslag som medför att straffvärdet ska placeras längre upp i straffskalan. Att olika allvarliga fall behandlas lika bör inte heller förekomma.

Syftet med hur straffskalorna har konstruerats kan alltså inte sägas vara uppfyllt om spännvidden inte faktiskt också kommer till användning. Det förhållandet gör sig gällande redan vid enkel brottslighet. Till de särskilda överväganden som aktualiseras vid flerfaldig brottslighet återkommer vi i kapitel 10.

Överlappande straffskalor – den praktiskt tillämpliga straffskalan

Anledning finns alltså att överväga hur spännvidden i en tillämplig straffskala bör komma till användning. Innan vi kommer in på den frågan behöver dock den överlappning som finns i straffskalorna mellan gradindelade brott behandlas. För att få en fullständig bild av

⁷⁶ Jfr SOU 2008:85 s. 280.

straffvärdebedömningen går det nämligen inte att bortse från denna överlappning.

Våra förslag i samband med översynen av straffskalorna i kapitel 7 och 8 innebär att den i dag för många brott relativt betydande överlappningen minskas. I avsnitt 7.2.4 och 7.6 har vi konstaterat och mer i detalj beskrivit att principen vid överlappande straffskalor är att den överlappande delen för en lägre grad av ett brott används mycket sällan. I sammanhanget kan framhållas att den överlappande delen av en straffskala kan komma till användning i vissa fall, bl.a. vid återfall i brott och vid flerfaldig brottslighet.

Större överlappningar medför att delar av i vart fall vissa straffskalor inte kommer till användning, till följd av att de överlappar en högre grad av ett brott. När ett brott hade kunnat placeras på den nivån i straffskalan rubriceras brottet i stället som den allvarligare graden. Att så sker är i de flesta fall helt följdriktigt mot bakgrund av hur systemet är uppbyggt. Samtidigt kan det förhållandet att domstolarna agerar på det nu beskrivna sättet ge intrycket att straffvärdebedömningen inte är nyanserad, eftersom den överlappande delen av den lägre gradens straffskala i stort sett aldrig kommer till användning. I själva verket bör bedömningen i ett sådant fall som nu har beskrivits – trots allt – kunna betraktas som nyanserad, så länge den del av straffskalan som faktiskt eller i praktiken är tillämplig används (den del av straffskalan som inte överlappar den allvarligare graden).

I vår kontakt med domare inom ramen för utredningens arbete har aspekter kopplade till överlappande straffskalor framgått på ett tydligt sätt. Vissa domare har anfört att de anser sig bestämma straffet på ett nyanserat sätt inom ramen för den straffskala som i praktiken är tillämplig. Flera domare har också gett uttryck för uppfattningen att straffvärdebedömningarna har blivit mer nyanserade under senare år. Det gäller enligt dessa domare i vart fall för vissa brott, t.ex. miss-handel. Samtidigt kan det för fullständighetens skull framhållas att de flesta domare samtidigt har beskrivit att straffet många gånger bestäms i den nedre delen av straffskalan, omkring den nedre tredjedelen.

Genom den minskning av överlappningen vid gradindelade brott som blir följden av våra förslag i kapitel 7 och 8 blir den nu beskrivna problematiken med överlappande straffskalor mindre. Därigenom finns det vad som kan betecknas som ett samspel mellan vår översyn av straffskalorna och våra överväganden i nu aktuellt kapitel. Många av förslagen vid översynen av straffskalorna innebär att minimistraffen

för den grova graden av brott höjs, särskilt för förmögenhetsbrott, vilket minskar överlappningen och samtidigt skapar ett större utrymme för en nyanserad straffmätning för den lägre graden av brottet i fråga.

Trots att vår översyn av straffskalorna medför en minskning av överlappningen vid gradindelade brott finns det ett behov av att ha särskilda regler om användningen av straffskalornas spännvidd. Behovet av att ha tydliga regler som beskriver hur straffskalan ska användas kräver särskilda överväganden som sträcker sig längre än till straffskalornas konstruktion inklusive deras överlappning. Som redan har konstaterats bygger straffskalornas utformning, vilket inbegriper den spännvidd de har tilldelats, på att det ska finnas gärningar som förtjänar att placeras ut inom ramen för hela straffskalan. Även efter översynen av straffskalorna kommer det dock att finnas kvar överlappningar vid gradindelade brott. Det som har konstaterats om ett behov av att hela straffskalan kommer till användning måste läsas mot den bakgrunden. Behovet avser den praktiskt tillämpliga straffskalan, dvs. i vart fall upp till minimistraffet för en grövre svårhetsgrad av brottet i fråga. Även fortsättningsvis får behovet av att använda den överlappande delen av en allvarligare grad i de flesta fall betecknas som begränsat.

Hur bör ett utnyttjande av hela spännvidden uppnås?

Utgångspunkterna för straffvärdebedömningen bör alltså vara delvis annorlunda än de som beskrivs i förarbetena till 1989 års påföljdsreform. I stället för att utgå från antagandet att de flesta straff mäts ut kring straffminimum och att det är i sin ordning bör en annan inriktning väljas. Målsättningen bör vara, som redan har konstaterats, att hela de praktiskt tillämpliga straffskalorna ska komma till användning. Nästa fråga blir då hur det eftersträvade resultatet uppnås på bästa sätt.

För att uppnå en förändrad straffnivå finns det två huvudsakliga metoder. Justeringar kan göras av antingen

- straffskalorna för de aktuella brotten, eller
- de generella och på alla brott tillämpliga reglerna om straffmätning.⁷⁷

⁷⁷ Vi har i avsnitt 9.2.1 redovisat att lagstiftaren historiskt sett har använt sig av dessa två olika alternativ.

Ändringar av straffskalor får sägas vara ett förhållandevis effektivt verktyg för att förändra hur straffvärdet ska bedömas. Att höja särskilt minimistraffen, för de brott som det finns anledning att se allvarigare på, kan förväntas medföra ett strängare straff i det enskilda fallet.⁷⁸ Minimistraffet har nämligen betydelse för alla gärningar medan maximistraffet kan beskrivas i första hand ha betydelse för de allvarigare gärningarna.

Att justera straffskalorna har i tidigare lagstiftningsärenden ansetts vara ändamålsenligt.⁷⁹ Som vi har konstaterat även under den föregående rubriken gör vi i kapitel 7 och 8 en översyn av straffskalorna med bl.a. just sådana aspekter för ögonen. Även med dessa förslag kommer emellertid de enskilda straffskalorna att ha en viss spännvidd. Hur den spännvidden används är en delvis annan fråga än vilket minimi- och maximistraffet ska vara för ett visst brott, även om båda frågorna handlar om vilken straffnivå ska vara. Vad avser specifikt ändringar av minimistraff finns det anledning att framhålla att sådana inte bidrar till att minska risken för att olika fall bedöms vara lika allvarliga.

Till skillnad från tidigare utredningar under senare år innebär vårt uppdrag att vi vid samma tillfälle har möjlighet att använda oss av både metoden att justera straffskalorna för ett stort antal brott och metoden att ändra de allmänna reglerna om straffvärdebedömningen. I tillägg till att ändra i straffskalorna finns det ett värde i att genom ändringar i de generellt gällande bestämmelserna om straffvärde framhålla och betona vad som ska föranleda att straffvärdet bestäms på en högre nivå än den som motsvarar minimistraffet för ett visst brott. Därigenom kan en nyanserad straffmätning uppnås generellt, oavsett vilken typ av brott som är föremål för bedömning. Följaktligen bör behovet av att straffskalornas spännvidd utnyttjas tillgodoses genom ändringar i de allmänna bestämmelserna om hur straffvärdet ska bestämmas i brottsbalken. Att endast genom straffskalorna uppnå en förändrad syn på bedömningen av straffvärdet är inte tillräckligt.

⁷⁸ Se t.ex. prop. 2022/23:53 s. 39 f.

⁷⁹ Se t.ex. prop. 2016/17:108 angående ministraffen för vissa allvarliga våldsbrott.

9.8.2 Skyddsvärda intressen – inklusive brottsoffers – ska beaktas vid straffvärdebedömningen

Förslag: I de allmänna bestämmelserna om straffvärde ska klargöras att det är den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit för brottsoffret eller de andra intressen som straffbestämmelsen ska skydda som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet.

Skälen för vårt förslag

Brottsofferperspektivet och straffvärdebedömningen

Vi har i kapitel 4 (avsnitt 4.3 och 4.4) redogjort för brottsoffrets ställning och betydelse i straffrätten och straffprocessen. Som framgår där finns det ett flertal tänkbara konkreta förändringar för att stärka brottsofferperspektivet vid påföljdsbestämningen. Förändringarna avser olika delar av påföljdssystemet. Därigenom finns det bäst förutsättningar att uppnå det eftersträlvade resultatet om ett starkt brottsofferperspektiv.

Att bedöma straffvärdet är domstolens inledande uppgift vid påföljdsbestämningen. Straffvärdebedömningen framstår som en given del av påföljdsbestämningen där det finns anledning att överväga hur brottsofferperspektivet kan beaktas på ett tydligare sätt. En nyanse-rad straffvärdebedömning bidrar till en differentiering av det mått av klander som olika brott förtjänar. Det ökar förutsättningarna för att mäta ut ett straff som svarar mot ett brottsoffers berättigade förväntningar på upprättelse.

Vår syn på brottsoffrets intressen och värdet i att dessa intressen beaktas är inte unik i lagstiftningssammanhang. Vi har i kapitel 4 beskrivit ett flertal reformer som har stärkt brottsoffers intressen under de senaste decennierna. Här kan som ett ytterligare exempel från senare tid nämnas bestämmandet av ersättning för kränkning enligt skadeståndslagen (1972:207). Där har nyligen intresset av att den kränkte får upprättelse när ersättningen bestäms klargjorts (5 kap. 6 §). Numera anges det i bestämmelsen att skadestånd med anledning av kränkning ska bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet och på ett sätt som även innebär att den kränkte får upprättelse för angreppet. Ett upprättelsemoment har alltså införts. I förarbetena till bestämmelsen konstateras att brotts-

offers intressen har hamnat allt mer i fokus i samhällsdebatten och att lagstiftaren successivt har stärkt deras ställning i olika avseenden. Vidare redogörs det för att det är av avgörande betydelse för tilltron till rättsväsendet att ett brottsoffer får upprättelse för det brott som han eller hon har blivit utsatt för.⁸⁰

Som har framgått i kapitel 4 anser vi att det finns anledning att betona brottsoffrets ställning. En del av påföljdsbestämningen där brottsoffren på ett naturligt sätt kan uppmärksammas ytterligare är vid bedömningen av det konkreta straffvärdet. Det finns mot den bakgrunden anledning att inom ramen för de allmänna bestämmelserna i brottsbalken som beskriver straffvärdebedömningen framhålla brottsoffers intressen.

Ett bredare perspektiv – betydelsen av skyddsvärda intressen i stort för straffvärdebedömningen

Många brott förutsätter ett brottsoffer som har utsatts för brottet i fråga. Det kan t.ex. vara fråga om en målsägande vid en misshandel, en våldtäkt eller ett rån. För många brott finns det dock inte ett brottsoffer i en sådan mer direkt mening som nu har beskrivits. Några sådana exempel är narkotikabrott, skattebrott och rattfylleri.

Ytterligare en aspekt är att det inte är möjligt att för samtliga brott peka ut endast ett specifikt skyddsintresse. Ett exempel på ett brott med flera skyddsintressen är våld mot tjänsteman, som har både den enskilda personen och det allmänna som skyddsobjekt.⁸¹

Våra överväganden avser de allmänna bestämmelserna om straffvärde. Ändringarna får därför genomslag för alla brott, såväl i brottsbalken som i specialstraffrätten. Det är därför inte tillräckligt att endast inkludera brottsoffers intressen i de allmänna bestämmelserna om straffvärde. En sådan avgränsning skulle bli för begränsad efter-

⁸⁰ Se prop. 2021/22:198 s. 19 och 39. Högsta domstolen uttalade sig redan i NJA 1991 s. 766 om möjligheten att låta ersättning för personligt lidande uppgå till ett belopp som åtminstone i någon mån kan bidra till att ge ett brottsoffer upprättelse för det lidande som brottsoffret har drabbats av. Ett sådant synsätt framstod, enligt Högsta domstolen, som särskilt befogat när det är fråga om brott med ett högt straffvärde, som vittnar om betydande hänsynslöshet eller rentav grymhet hos gärningspersonen och som till följd av det måste ha medfört ett mycket stort lidande för brottsoffret. Se även NJA 2013 s. 1046, där Högsta domstolen i ett mål angående skadestånd enligt – den numera upphävda – personuppgiftslagen (1998:204) framhöll att i likhet med vad som gäller inom den allmänna skadeståndsrätten syftet med kränkningsersättning enligt personuppgiftslagens regler är att ersättningen ska kompensera känslor hos den skadelidande och ge upprättelse.

⁸¹ Se prop. 2018/19:155 s. 30 f. och ”Den kastade flaskan” NJA 2024 s. 513 p. 10 och 23.

som det även finns andra skyddsintressen som bör beaktas. Ett bredare perspektiv behöver därför anläggas. Något som alla brott har gemensamt är emellertid att det finns någon form av skyddsvärda intressen som straffbestämmelsen ska skydda. Dessa skyddsvärda intressen sätts i fara, skadas eller kränks genom brottet. Vilka dessa skyddsvärda intressen är beror dock alltså på vilken typ av brott det är fråga om. Att klargöra vilka intressen som berörs vid vilka brott lämpar sig inte för de allmänna bestämmelserna om straffvärde, utan information om det får inhämtas genom att analysera de enskilda brotten.

Av förarbetena till 1989 års påföljdsreform framgår uttryckligen att i vilken utsträckning skyddsvärda intressen kränks är av betydelse. Som ett exempel tas stöld av två lika värdefulla fordon men där fordonet i det ena fallet har en särskild betydelse för målsäganden och ska leda till ett högre straffvärde.⁸² I vilken utsträckning de intressen som en straffbestämmelse ska skydda överträds är även fortsatt centralt för straffvärdebedömningen. För sådan brottslighet där det finns ett brottsoffer – t.ex. vålds- och sexualbrott – bör skadan, kränkningen eller faran för brottsoffret stå i centrum för straffvärdebedömningen. När det inte finns någon som kan betecknas som ett brottsoffer i förhållande till ett visst brott blir det i stället andra intressen som vikt bör läggas vid när bedömningen av straffvärdet görs.

Den lagtekniska utformningen

Straff ska även fortsättningsvis, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde (jfr nuvarande 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken). Vidare ska vid bedömningen av straffvärdet 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 haft (jfr nuvarande 29 kap. 1 § andra stycket i samma balk). Våra förslag innebär alltså inte några ändringar i dessa avseenden. Av direktiven för vår utredning framgår också att dessa förhållanden ska beaktas även fortsatt. Det finns emellertid anledning att i lagtexten inskräpa att det är den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit

⁸² Se prop. 1987/88:120 s. 80 f.

för de skyddsvärda intressen som vi har beskrivit i det här avsnittet som ska beaktas.

Uttrycket brottsoffer förekommer inte i brottsbalken sedan tidigare. Brottsoffer som begrepp återfinns dock i annan lagstiftning. Ett exempel är 2 kap. 9 § brottsdatalagen (2018:1177), angående åtskillnad mellan olika slag av personuppgifter.⁸³ I 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) används begreppet brottsoffer i samband med särskilda bestämmelser för olika grupper.⁸⁴ Av paragrafen framgår att med brottsoffer avses den som har utsatts för brott och dennes närstående. Ytterligare en bestämmelse där begreppet brottsoffer förekommer är 3 § lagen (1994:419) om brottsofferfond. I den paragrafen anges att brottsofferfondens medel ska användas för verksamhet som gagnar brottsoffer. Nämnas bör också Brottsoffermyndigheten, vars uppgift är att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations och kunskapscentrum för brottsofferfrågor.⁸⁵ Begreppet brottsoffer förekommer också i vissa av Högsta domstolens avgöranden.⁸⁶

Att använda begreppet brottsoffer i brottsbalken kan inte sägas framstå som främmande. Begreppet används redan i annan lagstiftning och dessutom i namnet på en myndighet. Ordet brottsoffer får anses ha en tillräcklig precision och vara tillräckligt enkelt att förstå för att lämpa sig för användning i lagtexten även i brottsbalken. Att införa någon särskild definition av begreppet framstår inte heller som nödvändigt.

I avsnitt 4.2.2 har vi redogjort för att användandet av straff kan motiveras av dess kommunikativa förmåga (eller symboliska funktion). På liknande sätt finns det ett värde i att använda begreppet brottsoffer i lagtexten i stället för exempelvis uttryckssätt som ”den som har utsatts för brott” eller liknande. Detsamma gäller det inom straffprocessen använda begreppet målsägande.⁸⁷ Det framstår alltså som angeläget att använda begreppet brottsoffer direkt i lagtexten i brottsbalken, i samband med att straffvärdebedömningen beskrivs.

⁸³ Det utvecklas inte mer i detalj i förarbetena till lagen vad som avses med ett brottsoffer, se prop. 2017/18:232.

⁸⁴ I det förslag till en ny socialtjänstlag som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025 finns regler om brottsofferstöd i 13 kap. 1 § (se prop. 2024/25:89, särskilt s. 359 ff. och 677 f.).

⁸⁵ Se 1 § förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten.

⁸⁶ Se det tidigare nämnda avgörandet NJA 1991 s. 766 angående ersättning för personligt lidande. Se även t.ex. ”Kaféstölden” NJA 2021 s. 740 och ”Förväxlingen” NJA 2022 s. 675.

⁸⁷ Se t.ex. Lagrådets resonemang om begreppen brottsoffer och målsägande i prop. 2014/15:77 och regeringens bemötande av synpunkterna i a. prop. s. 11 f. Jfr SOU 2024:48 s. 211.

Åtskilliga straffbestämmelser syftar till att skydda annat än ett enskilt brottsoffers intressen. En bestämmelse om grunderna för bedömningen av straffvärdet måste därför, i likhet med vad som följer av 29 kap. 1 § i dag, ta sikte inte bara på kränkningar av ett brottsoffers intresse utan på det skyddade intresse som motiverar straffansvaret enligt den enskilda straffbestämmelsen. Att särskilt betona kränkningen av brottsoffret i lagtexten är dock väl förenligt med den utveckling av lagstiftningen som har inneburit att kränkningar av någons liv, hälsa, frihet och frid har kommit att uppvärderas jämfört med tidigare. Det ger dessutom utrymme att vid straffvärdebedömningen beakta brottsofferperspektivet i vidare bemärkelse än enbart utifrån ett målsägandeperspektiv, exempelvis när ett brott visserligen har riktat sig mot det allmänna men indirekt även mot var och en i samhället. Så kan inte sällan vara fallet exempelvis vid välfärdsbedrägerier, där någon utnyttjar det som borde ha kommit enskilda behövande till godo.

Att uttryckligen ange brottsoffer och andra skyddsvärda intressen i lagtexten i de allmänna bestämmelserna om straffvärde i brottsbalken kan visserligen inte, i sig, förväntas medföra en avsevärt förändrad bedömning av straffvärdet. Redan i dag ska skyddsvärda intressen – inklusive brottsoffers – beaktas när straffvärdet bedöms.⁸⁸ Förslaget är dock att se i ljuset av våra förslag som helhet, inte minst i det nästkommande avsnittet om en användning av hela straffskalans spännvidd. Mot bakgrund av den centrala betydelse som de skyddsvärda intressena – inklusive brottsoffers – har finns det starka skäl att ange dessa faktorer direkt i lagtexten. Särskilt gäller det med beaktande av att våra förslag sammantaget innebär en omstrukturering och omnumrering av de kapitel i brottsbalken som avser påföljdsbestämningen. Det kan inte bortses från att användningen av uttryckssättet ”brottsoffer och andra skyddsvärda intressen” i lagtexten fyller en viktig kommunikativ funktion och understryker hur centrala brottsoffers, och andras, skyddsvärda intressen är vid straffvärdebedömningen.

⁸⁸ Se t.ex. Asp, Straffrätten – igår, i dag och imorgon, SvJT 2011 s. 138–161, på s. 157, som konstaterar att ett brottsofferperspektiv ligger inbyggt i bedömningen av en gärnings straffvärde.

9.8.3 Hela straffskalanens spännvidd ska komma till användning

Förslag: De omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen, med beaktande av intresset av att hela straffskalan kommer till användning. Bestämmelserna med listor över försvårande respektive förmildrande omständigheter ska anpassas till den nya utformningen av regleringen för bedömningen av straffvärdet.

Bestämmelsen om att det vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person blir överflödigt och ska tas bort.

Skälen för vårt förslag

Det finns olika tänkbara modeller för att tillgodose intresset av att hela straffskalan kommer till användning

Vi har tidigare konstaterat att det finns ett intresse av att hela straffskalan kommer till användning. Straffskalornas konstruktion bygger på att de ska omfatta de gärningar som kan förutses bli aktuella att rubricera som brottet i fråga. I det ligger att hela den praktiskt tillämpliga straffskalan faktiskt också ska komma till användning. När det gäller den lagtekniska utformningen för att uppnå målet att hela straffskalan ska komma till användning – genom ändringar i de allmänna bestämmelserna om straffvärde – finns det ett antal olika tänkbara modeller. Vid vår analys av möjliga alternativ har vi undersökt bl.a. tidigare lagstiftningsärenden i Sverige och vilka val som har gjorts i jämförbara länder.

Tidigare lagstiftning i Sverige har inte gett detaljerad information om vilken mer exakt position i en straffskala som ska väljas i ett enskilt fall. I stället har utrymme lämnats för nyanserade bedömningar i det enskilda fallet, huvudsakligen genom att lagstiftningen har gett information om vilka omständigheter som ska beaktas som försvårande eller förmildrande när straffvärdet bestäms. Sedan blir det domstolens uppgift att göra bedömningen av straffvärdet i det enskilda

fallet. Domstolen har då att beakta de förhållanden som lagstiftaren har angett, inom ramen för den tillämpliga straffskalan.

Som alternativ till en lagstiftningsteknik baserad på, i den nyss beskrivna meningen, nyanserade bedömningar i det enskilda fallet skulle någon form av vad som kan betecknas som jämförelsevis mer styrda modeller användas. Med det avses att mer specifik information skulle lämnas till domstolarna genom lagtexten om vilken position som ska väljas i den tillämpliga straffskalan. Under kommande rubriker går vi igenom ett antal sådana modeller samt deras för- och nackdelar. Det kan noteras att det inte framgår av våra direktiv att det är nödvändigt att använda en sådan styrd modell. I stället tas sikte på det resultat som ska uppnås. Övervägandena och förslagen till ändringar ska säkerställa en nyanserad och differentierad straffmätning där försvårande moment får större genomslag. Vårt arbete är i den meningen resultatinriktat snarare än inriktat på att en viss modell måste användas. Den modell ska väljas som har bäst förutsättningar att uppnå det eftersträlvade resultatet.

Straffmättnings- eller straffvärdestationer?

Ett alternativ som det finns anledning att behandla vore att använda någon form av straffmättnings- eller straffvärdestationer. Sådana stationer brukar sägas förekomma i rättstillämpningen redan i dag.⁸⁹ Vad som avses då är att det i praktiken används vissa stationer när ett straff bestäms, i form av t.ex. hela år vid längre fängelsestraff.⁹⁰ Dessa stationer följer emellertid inte av lag.

I sammanhanget kan de förslag som lades fram av Flerbrottsutredningen i betänkandet *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1) noteras. Där föreslogs att det i ett nytt tredje stycke i 26 kap. 1 § brottsbalken skulle införas en bestämmelse av innebörd att de straffmättningsstationer som vanligtvis tillämpas slås fast i lag. Således är det fråga om mer preciserade bestämmelser i fråga om vilka straffnivåer som skulle få tillämpas vid fängelse på viss tid. I det nya stycket föreslogs att det skulle anges att fängelse på viss tid döms ut i

⁸⁹ Uttrycken straffmättnings- och straffvärdestationer används i Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), bl.a. på s. 92 ff.

⁹⁰ Det bortses här från brottslighet på bötesnivå.

1. hela månader, hela år eller hela år och hela månader om straffet överstiger en månad,
2. hela år eller hela år och tre, sex eller nio månader om straffet överstiger tre år,
3. hela år eller hela år och sex månader om straffet överstiger sex år, och
4. hela år om straffet överstiger tolv år.

Flerbrottsutredningens förslag har inte lett till lagstiftning. En liknande lagteknisk lösning som den nu beskrivna, men i anslutning till de allmänna bestämmelserna om bedömningen av straffvärdet, skulle dock i förening med ett angivande av vilka omständigheter som ska medföra att straffvärdet ska anses motsvara en viss nivå möjligen kunna tydliggöra när en viss position i en straffskala ska väljas. Om vissa omständigheter föreligger, ska en viss av de särskilt angivna stationerna väljas.

En modell av den nu beskrivna typen får beskrivas som ett exempel på en styrd modell, där domstolarna har att identifiera varje försvårande och förmildrande moment och sedan välja den station som bedöms motsvara omständigheterna i det enskilda fallet. Formulerat på det sättet kan modellen framstå som attraktiv. Den är dock förknädd med svårigheter. Modellen riskerar att leda till en stelbent tolkning när olika tungt vägande försvårande och förmildrande omständigheter ska överföras till en specifik station. Exempelvis skulle en föreliggande förmildrande omständighet kunna riskera att medföra att domstolen har att välja en lägre station trots att det leder till ett betydligt lägre straff. Ett sådant förslag skulle alltså i praktiken kunna leda till att straffet bestäms på en lägre nivå än för närvarande och det framstår inte som att det har förutsättningar att uppnå de resultat vi eftersträvar. I liknande fall har domstolen i dag möjlighet att göra en mer nyanserad bedömning där försvårande och förmildrande omständigheter vägs samman på ett samlat sätt. De omständigheter straffvärdet baseras på i ett enskilt fall är många gånger komplexa. En svår-förutsebar verklighet lämpar sig mindre väl för att överföras till denna typ av närmast matematiska beräkningar.

En ytterligare svårighet med straffmättnings- eller straffvärdestationer är att förena dessa med de övriga bestämmelser som påverkar straffmätningen, utöver straffvärdet. Ställning skulle behöva tas till

om avvikelser från stationerna ska få göras exempelvis på grund av återfall eller att det föreligger s.k. billighetsskäl och i så fall i vilken utsträckning.

Ett lagfästade av den typ av stationer som nu har beskrivits är alltså inte ändamålsenligt och det är svårförenligt med det övriga påföljdssystemet. En användning av någon form av straffmättnings- eller straffvärdestationer framstår inte som en framkomlig väg. Det finns i stället anledning att överväga andra alternativ.

Riktlinjer och normalstraff?

Förhållandevis närliggande de stationer för straffmätningen som har beskrivits under den närmast föregående rubriken är andra typer av mer styrda modeller som används i de andra rättssystem som vi har analyserat (se avsnitt 9.7 för en mer detaljerad beskrivning av regleringen i andra länder).

Ett tankeväckande exempel är det system som används i engelsk rätt, där de i lag stadgade reglerna om påföljdsbestämning kompletteras av allmänna och brottsspecifika riktlinjer utfärdade av the Sentencing Guidelines Council (SGC), vilka domstolen som utgångspunkt är skyldig att följa. Riktlinjerna finns enkelt tillgängliga via internet på vad som får betecknas som en pedagogiskt uppbyggd hemsida.⁹¹ Processen för att följa riktlinjerna – med utgångspunkt i ett startvärde i den tillämpliga straffskalan – framstår som förhållandevis enkel, även för en person utan mer betydande erfarenhet av dömande verksamhet. I allmänhet specificerar riktlinjerna kategorier med olika svårhetsgrader av brottet i fråga, baserat på vilken skada det konkreta brottet har orsakat och graden av skuld hos den dömd. För fullständighetens skull bör nämnas att användningen av den nu beskrivna typen av riktlinjer inte är unikt för engelsk rätt, utan sådana används även i andra rättssystem, huvudsakligen anglosaxiska sådana.⁹²

I det att skada och skuld ligger till grund för bedömningen av hur strängt straffet ska bli är det system som används i engelsk rätt relativt likt både det svenska och de övriga rättssystem som vi har undersökt. Det system som används i engelsk rätt förefaller visserligen också ha förutsättningar att bidra till ett utnyttjande av större delar

⁹¹ <https://www.sentencingcouncil.org.uk> (uppgift hämtad den 19 mars 2024).

⁹² Se t.ex. Ashworth & Kelly, *Sentencing and criminal justice*, 7 uppl., s. 426 ff. för en redogörelse från ett engelskt perspektiv.

av straffskalorna. Den engelska rätten är dock i övrigt uppbyggd på ett väsentligt annorlunda sätt än den svenska och modellen framstår inte som överförbar till det svenska straffrättsliga och straffprocessuella systemet. Modellen skulle också förutsätta åtgärder som det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att överväga. Exempelvis skulle det finnas ett behov av att inrätta ett system för att upprätta riktlinjer, inklusive att peka ut den aktör som ska ha uppgiften att fram riktlinjerna.

Ett rättssystem som är mer jämförbart med det svenska än det engelska är det danska. I Danmark anges ofta i förarbetena till lagstiftningen ett normalstraff för brottet i fråga. Därutöver kan andra, relativt detaljerade, anvisningar om hur straffet för ett visst brott bör bestämmas lämnas. Det sistnämnda kan gälla t.ex. att straffnivån bör höjas på ett visst sätt i förhållande till tidigare praxis. Sådana förarbetsuttalanden har förhållandevis stor betydelse som rättskälla i Danmark och domstolarna följer, såvitt vi har kunnat utröna, i allmänhet de anvisningar i fråga om straffnivån som lämnas där.

I sammanhanget kan nämnas att resonemang om värdet av användningen av standardfall eller standardfaktorer har diskuterats också i Sverige. Med det har avsetts att söka finna olika former av standardfall och standardfaktorer som normalt kan bestämma straffvärdet.⁹³ I en svensk kontext kan också straffet för mord (3 kap. 1 § brottsbalken) framhållas. Straffskalan för mord är fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller på livstid. Av den andra meningen i mordbestämmelsen framgår att det som skäl för livstids fängelse särskilt ska beaktas om gärningen har föregåtts av noggrann planering, präglats av särskild förslagenhet, syftat till att främja eller dölja annan brottslighet, inneburit svårt lidande för offret eller annars varit särskilt hänsynslös. I den delen är det således fråga om instruktioner till domstolen om hur den ska bedöma straffvärdet inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Efter lagändringar 2020 (prop. 2018/19:138) har Högsta domstolen klargjort att utgångspunkten för straffvärdet vid mord är fängelse i 16 år.⁹⁴

Trots att den danska straffrätten i många delar är lik den svenska framstår en lösning med användning av normalstraff, liknande den som används i Danmark, inte som enkelt överförbar till svenska för-

⁹³ Se Asp & von Hirsch, *Straffvärde*, SvJT 1999 s. 151–176 på s. 163 ff.

⁹⁴ Se ”Mordet med kökskniven” NJA 2021 s. 32, ”Mordet med brödkniven” NJA 2021 s. 377, ”Mordet med hanteln” NJA 2021 s. 583 och ”Mordet vid busshållplatsen” NJA 2023 s. 29 I. Jfr ”Bajonettmordet” NJA 2013 s. 376 och ”Mordstraffskalan” NJA 2016 s. 3.

hållanden. Det kan i sig ifrågasättas, från ett svenskt perspektiv, att i en alltför stor utsträckning styra tillämpningen genom uttalanden i förarbetena. Våra förslag lämnas dessutom vid ett enskilt tillfälle och det är förenat med svårigheter att i ett sammanhang ange ett normalstraff – inom ramen för straffskalan – för ett stort antal olika brott. Vidare framstår det som att en metod med angivande av normalstraff skulle riskera att styra domstolarnas bedömningar i en utsträckning som inte framstår som behövligt. För många brott är det också i sig svårt att konstatera vad som kan tänkas vara ett normal- eller standardfall, eftersom straffbuden ofta är tänkta att omfatta olika typer av gärningar. Hur den svenska mordbestämmelsen är konstruerad framstår som ett specialfall som är resultatet av flera lagändringar och ett antal avgöranden från Högsta domstolen, som har tagit sikte på det specifika brottet mord. En liknande konstruktion som den som används för mord i Sverige skulle också sannolikt förutsätta ingripanden i de enskilda straffbuden – möjligtvis i förening med ett stort antal avgöranden i rättstillämpningen – på ett sätt som vi redan tidigare har avfärdat (se avsnitt 9.8.1).

Ett behov kan också finnas av att över tid kunna se annorlunda på vad som ska anses vara ett normalstraff för ett brott än vad som först har varit fallet. Hur allvarligt det bör ses på viss brottslighet kan förändras till följd av samhällsutvecklingen. Det kan också tänkas att det brott som lagstiftaren har sett framför sig som ett standardfall visar sig vara mindre vanligt förekommande och att i stället någon annan situation blir den centrala för straffbudets tillämpning. Har ett uttalande om ett normalstraff gjorts i förarbetena innebär de typer av situationer som nu har beskrivits utmaningar, eftersom sådana uttalanden inte kan ändras med mindre än att själva lagstiftningen ändras.

Att mer generellt använda någon form av normalstraff för brotten framstår med hänsyn till de förhållanden som nu har redovisats som så pass avvikande från svensk rättstradition att det vore svårförenligt med ett välfungerande straffrättsligt system. En sådan modell framstår därför inte som lämplig på lagstiftningsnivån. Det utesluter givetvis inte att det i rättstillämpningen görs vägledande uttalanden om hur olika typer av gärningar ska bedömas straffvärdemässigt.

En uppdelning av straffskalan eller att ange en viss startpunkt för bedömningen?

En något mindre långtgående variant än att använda uttryckligt angivna normalstraff eller standardfall vore att inte använda konkreta sådana, utan att i stället utforma lagtexten på så sätt att det exempelvis framgår när en viss del av straffskalan ska användas. Således skulle det kunna vara fråga om någon form av uppdelning av straffskalan i olika delar, utöver den gradindelning som finns av många brott. Straffskalan skulle t.ex. kunna delas upp i en nedre del, en mittendel och en övre del. Även en sådan modell innebär dock svårigheter.

Svårigheterna med en uppdelning av straffskalan hänger huvudsakligen samman med att den modellen inte ger ledning för bedömningen av hela skalan, utan endast för vissa punkter i den. En sådan uppdelning kan därför svårigen sägas innebära en tillräcklig nyansering, eftersom vad som ska uppnås är en användning av hela straffskalan. Mot bakgrund av att straffskalornas spännvidd varierar kan det också komma att skilja sig i en omotiverad omfattning mellan olika fall hur stor en viss del av en straffskala är. En modell som är styrd på det nu beskrivna sättet kan dessutom riskera att bli alltför lik den befintliga gradindelningen av brotten i olika svårhetsgrader – i vart fall för de brott där en sådan gradindelning finns – och därigenom leda till oklarheter och ett onödigt komplicerat regelverk. Att konstruera reglerna om en nyanserad straffmätning genom en tänkt uppdelning av straffskalan är alltså inte heller lämpligt.

I anslutning till frågan om en uppdelning av straffskalan kan modeller som innebär att bedömningen av straffvärdet ska ta sin början i en viss punkt i straffskalan behandlas. Exempelvis skulle det kunna vara tal om att bedömningen ska börja i mitten av straffskalan och att domstolen sedan kan flytta sig uppåt eller nedåt beroende på om det finns försvårande eller förmildrande omständigheter (och eventuellt ytterligare till följd av de regler som, utöver straffvärdet, har betydelse för straffmätningen).

Som påpekades redan i samband med 2010 års reform angående skärpta straff för allvarliga våldsbrott kan dock vissa lösningar, såsom att föreskriva att straffvärdebedömningen ska ta sin början exempelvis i straffskalans mitt, leda till betydande tröskeeffekter vid övergången från straffskalan för brott av normalgraden och grovt brott.⁹⁵

⁹⁵ Se SOU 2008:85 s. 280.

Att peka ut en viss startpunkt i den tillämpliga straffskalan är svårt att förena med att gärningarna ska kunna placeras ut från det lägsta till det högsta straffet baserat på deras straffvärden.

En annan utmaning med en modell av det nu diskuterade slaget hänger samman med straffskalornas spännvidder. I straffskalorna används, även efter vår översyn av dem i kapitel 7 och 8, olika spännvidder. Därmed uppstår svårigheter om de olika brottens särdrag inte beaktas. Mot bakgrund av straffskalornas olika utformning, inklusive deras spännvidd, skulle det nu behandlade alternativet leda till en närmast godtyckligt ändrad syn på vilket straffvärde som ska bestämmas för olika brott. En sådan lösning skulle nämligen leda till att vissa brott värderas väsentligt strängare än i dag endast till följd av att en sådan modell skulle införas och alltså inte beroende på att det anses att brottet i fråga bör värderas strängare än i dag. De brott som har den största spännvidden skulle påverkas mest och de brott som har en mindre spännvidd skulle påverkas i en lägre grad. Hur vid en straffskalas spännvidd är har samtidigt inte i sig direkt att göra med hur allvarligt brottet i fråga anses vara i förhållande till andra brott. Den nu behandlade typen av modeller skulle alltså medföra ett obalanserat system och framstår inte som ändamålsenliga.

Ett tydligt genomslag för omständigheter som går utöver förutsättningarna för att straffskalan ska vara tillämplig

De förhållanden som har beskrivits under de föregående rubrikerna visar betydelsen av att straffvärdebedömningen kan göras på ett nyanserat sätt av domstolarna utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En sådan modell har bäst förutsättningar att tillgodose intresset av att hela straffskalorna kommer till användning. Att i en för hög grad styra domstolarnas bedömningar av straffvärdet, genom sådana modeller som har beskrivits hittills i det här kapitlet, framstår inte som den bästa vägen framåt. En alltför styrd modell är inte förenlig med att bedömningarna av straffvärdet ska kunna vara nyanserade och beakta de specifika omständigheterna som är för handen i den situation som är föremål för bedömning.

Som den mest lämpliga lösningen framstår en bestämmelse som klargör hur försvårande moment ska leda till att straffvärdet bedöms vara högre än att det motsvarar minimistraftet i den tillämpliga straffskalan. Lagstiftningstekniken bör vara förenlig med hur systemet är

konstruerat i övrigt, vilket bäst bidrar till att reglerna får genomslag på avsett sätt.

Våra förslag innebär inte mer radikala ändringar när det gäller själva utgångspunkterna för hur straffet ska bestämmas. Med det avses att straffvärdet alltså ska vara styrande och att straffvärdet ska bedömas med beaktande av den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett och de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Fortfarande är det alltså sådan skada, fara eller kränkning som täcks av gärningspersonens uppsåt eller, i förekommande fall, oaktsamhet som ska beaktas. För att uppnå syftet att hela straffskalan ska komma till användning finns det dock anledning att vidareutveckla metoden för att bedöma straffvärdet. Det finns då anledning att ta avstånd från vissa förhållanden som har gällt tidigare.

Redan inledningsvis finns det skäl att understryka att det inte finns anledning att ha som utgångspunkt att de flesta straff som utmåts ska ligga relativt nära straffminimum.⁹⁶ Någon form av sådant antagande bör inte vara en del av regleringens utformning. Visserligen kan det, i vart fall för vissa brott, förhålla sig på det sättet att många gärningar sett till antalet inte innehåller några egentliga försvårande moment, utöver förutsättningarna för att tillämpa den aktuella straffskalan. Emellertid är det bara i de fall där det inte finns några försvårande moment som går utöver förutsättningarna för att en viss straffskala ska vara tillämplig som minimistraffet ska tillämpas. Det förhållandet bör läsas med beaktande av att förmildrande moment, i den mån det finns sådana, givetvis också kan inverka på bedömningen av straffvärdet.

Avgörande ska alltså endast vara omständigheterna vid brottet, vilka på ett omsorgsfullt sätt måste analyseras av domstolen. I alla de fall där omständigheter som är av betydelse för bedömningen av straffvärdet identifieras vid den analysen ska det få en tydlig påverkan på bedömningen av straffvärdet.

Den lagtekniska utformningen bör vara sådan att det i lagtexten anges att de omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen. Av lagtexten bör det också framgå att det finns ett intresse av att hela straffskalan kommer till användning.

⁹⁶ Jfr prop. 1987/88:120 s. 78 f.

En reglering utformad på det sätt som nu har beskrivits innebär en nyansering av den nuvarande ordningen. Ett normalfall av ett visst brott har inte nödvändigtvis ett straffvärde som ligger i den nedre delen av straffskalan, utan många brott kan förväntas innehålla försvårande moment som ska medföra att brottet bedöms ha ett straffvärde som ligger högre upp i straffskalan. Det kan i sammanhanget framhållas att den översyn av straffskalorna som vi gör i kapitel 7 och 8 innebär att straffskalorna föreslås utformas på ett mer konsekvent och enhetligt sätt. Förslagen avseende straffskalornas utformning, i kombination med våra förslag i nu aktuellt avsnitt, har förutsättningar att samverka, förstärka varandra och – sedda tillsammans – leda till en mer nyanserad straffvärdebedömning inom ramen för hela straffskalan.⁹⁷

Förslaget avser de allmänna bestämmelserna om straffvärde och därmed alla brott. Att ange exempel på hur metoden ska användas i alla tänkbara situationer är inte möjligt, inte minst med tanke på omfattningen av ett sådant arbete. Metoden för att bedöma straffvärdet är dock allmänt tillämplig och användbar på samma sätt oavsett vilket brott det är fråga om, såväl för brotten i brottsbalken som för brotten i specialstraffrätten.

För att illustrera modellens tillämpning kan som ett exempel tas brottet rån (8 kap. 5 § brottsbalken). Rån nämns också i våra direktiv som ett brott där det kan vara fallet att den vanligaste gärningen innefattar försvårande moment och därmed bör ha ett straffvärde som ligger högre upp i straffskalan.

Enligt första stycket i rånbestämmelsen döms den för rån som med våld på person eller med hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara,

1. begår stöld,
2. tvingar någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är, eller
3. olovligen tar eller tvingar till sig ett betalningsverktyg med avsikt att använda det för att bereda sig själv eller någon annan vinning.

⁹⁷ Jfr Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 164 och 242, som påpekar att felkonstruerade straffskalor är en viktig förklaring till att den övre delen av straffskalan inte används.

För rån döms dock även den som, sedan han eller hon har begått stöld eller olovligen tagit ett betalningsverktyg och anträffats på bar gärning, sätter sig till motvärn med sådant våld eller hot som avses i första stycket mot den som vill återta det tillgripna (andra stycket). Sådana rån brukar beskrivas som rån i motvärnsfallet.

Ett exempel på rån i motvärnsfallet är när en gärningsperson efter en stöld (värdet på det tillgripna är inte avgörande) i en matbutik sätter sig till motvärn när en butikskontrollant konfronterar gärningspersonen. Så länge det är fråga om våld på person eller hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara (s.k. råntvång) kan det dömas för rån.⁹⁸ I en sådan situation är minimistrafvet alltså fängelse i lägst ett år och sex månader. För fullständighetens skull bör det framhållas att motvärnsfallet av rån bör läsas med reservation för att det inte ska dömas för rån för gärningar som med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt är av mindre allvarlig art (fjärde stycket). I ett sådant fall döms inte för rån utan för annat brott som gärningen innefattar. Regeln i fjärde stycket påverkar emellertid inte på ett avgörande sätt det som nyss har konstaterats och utvecklas inte ytterligare här. Jämförs ett på nu sätt beskrivet rån i motvärnsfallet med exempelvis ett personrån utfört av flera personer med användande av en kniv kan det konstateras att ett rån av den sistnämnda typen innehåller ett antal försvårande moment, som bör föranleda ett tydligt högre straffvärde än det beskrivna rånet i motvärnsfallet. Ytterligare försvårande moment är förstås tänkbara, som att kniven har placerats mot brottsoffrets kropp eller att rånet har innefattat någon form av förnedrande inslag. Det förutsätts dock här att det inte är fråga om en gärning som är att bedöma som så allvarlig att den ska rubriceras som grovt rån.

Nu angivet exempel illustrerar den omsorgsfullhet och noggrannhet med vilken domstolen har att utföra bedömningen av straffvärdet. Genom att identifiera den lindrigast tänkbara gärningen som faller under den straffbestämmelse som är aktuell kan en jämförelse med den situation som domstolen har att ta ställning till göras. Med ett sådant tillvägagångssätt kan tillkommande försvårande moment identifieras. Alla sådana omständigheter, som alltså går utöver förut-

⁹⁸ Se t.ex. NJA 2008 s. 900, där värdet av det tillgripna var 118 kronor och det dömdes för rån. Straffvärdet ansågs inte ligga högre än minimistrafvet för rån, som då var fängelse i ett år, och påföljden (som även omfattade ett ringa narkotikabrott) bestämdes till det.

sättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig, ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen.

I sammanhanget bör framhållas att det inte finns anledning att tro att domstolarna inte redan i dag i många fall bedömer straffvärdet på ett nyanserat sätt och mer eller mindre i enlighet med den metod som här har illustrerats. Våra förslag till vidareutveckling av metoden som ska användas för att bedöma det konkreta straffvärdet syftar dock till att på ett ännu tydligare sätt understryka att bedömningen ska göras på nu angivet sätt i samtliga fall. Metoden ställer krav på domstolarna att i alla de fall där det finns tillkommande försvårande inslag, utöver de som krävs för att tillämpa en viss straffskala, bestämma straffet högre upp i straffskalan. Det gäller för hela straffskalan, som alltså ska komma till användning, inklusive maximistraffet. Den övre delen av straffskalan är alltså inte reserverad för exceptionella fall, utan ska tillämpas i alla de fall där omständigheterna är påtagligt försvårande. Ett exempel är att om en viss gärning ligger nära att rubriceras som en allvarligare grad av brottet i fråga, maximistraffet eller ett straff endast strax därunder i den praktiskt tillämpliga straffskalan ska användas. Finns det inte någon allvarligare grad bör ett straff motsvarande maximistraffet eller bara något lägre komma till användning när de försvårande momenten är påtagliga, även om gärningspersonen i teorin hade kunnat utöva ännu mer våld, tillgoda-göra sig ännu mer egendom eller på något annat sätt agera på ett sätt som är att beteckna som försvårande vid bedömningen av straffvärdet. En annan ordning medför att de allra översta delarna av straffskalorna reserveras för situationer som aldrig inträffar i praktiken. Som har framgått är avsikten att straffskalorna ska vara utformade på ett sådant sätt att de faktiskt kommer till användning.

Motsvarande resonemang som nu har förts angående rån kan föras även för andra brott. Två knytnävsslag vid misshandel är således normalt att betrakta som allvarligare än ett knytnävsslag och ska därmed föranleda ett högre straffvärde. Har misshandeln medfört allvarligare skador än vad som krävs för den rubriceringen ska straffvärdet i normalfallet placeras ännu högre upp. På det sättet finns det anledning att anta att många brott som innebär angrepp mot person och ger upphov till personskador, bl.a. vålds- och sexualbrott, kommer att innehålla sådana försvårande inslag som medför att mitten-delen eller den övre delen av straffskalan ska komma till användning. Det gäller såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Vidare ska ett

beaktansvärt högre belopp som har stulits eller varit föremål för bedrägeri i många fall leda till ett högre straffvärde, givetvis med beaktande även av de övriga omständigheterna vid gärningen i fråga.

Det finns anledning att understryka att gradindelningen visserligen inte är avsedd att direkt påverkas av våra förslag. Gradindelningen ska ske enligt samma principer som har gällt sedan tidigare, där alltså gradindelningen föregår bedömningen av det konkreta straffvärdet. Eftersom gradindelningen och straffvärdebedömningen hänger så nära samman med varandra är det dock inte möjligt att helt hålla isär dem. Även om våra förslag huvudsakligen syftar till att påverka straffvärdebedömningen inom brottens straffskalor kan det inte uteslutas att förslagen leder till en viss förskjutning mellan de olika graderna av brott, så att något fler fall än tidigare kommer att bedömas som grova brott.⁹⁹ En sådan effekt kan inte bedömas som oönskad. Bedöms straffvärdet vara så pass högt att det motsvarar eller överstiger minimistrafte för en allvarligare grad är det naturligt att brottet i fråga rubriceras som den allvarligare graden. Följaktligen innebär inte vårt förslag att den överlappande delen av straffskalorna vid gradindelade brott ska användas i en större utsträckning än för närvarande (jfr våra konstateranden om överlappande straffskalor i avsnitt 9.8.1).

*Listorna med förhållanden som särskilt ska beaktas
som försvårande respektive förmildrande*

Även de försvårande och förmildrande omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för de olika brotten, särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet (de nuvarande 29 kap. 2 och 3 §§¹⁰⁰) ska ges ett sådant tydligt genomslag vid bedömningen av straffvärdet som har beskrivits under den föregående rubriken. Sådana omständigheter som anges i listorna kan visserligen ha betydelse redan för bedömningen av till vilken svårhetsgrad en viss gärning är att hänföra (se avsnitt 9.2.4). När omständigheterna har betydelse för straffvärdet ska de dock, liksom andra försvårande eller förmildrande moment, alltså ges ett tydligt genomslag.

⁹⁹ Jfr ”Synnerligen grov misshandel” NJA 2011 s. 89. Jfr även ”Jackan” Högsta domstolens dom den 13 mars 2025 i mål B 5428-24 angående den påverkan lagändringar kan ha också vid sidan av gradindelningen.

¹⁰⁰ Våra förslag innebär att bestämmelserna i stället placeras i 28 kap. 7 och 9 §§.

Att de förhållanden som räknas upp i listorna ska ges ett tydligt genomslag vid bedömningen av straffvärdet behöver inte anges särskilt i lagtexten i den allmänna bestämmelsen om grunderna för bedömningen av straffvärdet. Bestämmelserna med listor över försvårande respektive förmildrande omständigheter behöver dock anpassas till den nya utformningen av regleringen av grunderna för bedömningen av straffvärdet för att regleringen ska hänga ihop.

I samband med att den nuvarande 29 kap. 2 a §, om sådana omständigheter som är att bedöma som synnerligen försvårande, infördes ansåg Lagrådet att paragrafen skulle formuleras på ett något annorlunda sätt än vad som kom att bli fallet. Skälen för det var att det inte vid något särskilt brottsstadgande anges omständigheter som är synnerligen försvårande och att inledningen till paragrafen därför inte riktigt blev på kornet. Lagrådet ansåg att det vore bättre att i stället skriva:

Vid sidan av vad som i övrigt gäller för varje särskild brottstyp ska det som synnerligen försvårande beaktas om brottet inneburit ...

Motsvarande redaktionella ändring skulle då, enligt Lagrådet, kunna göras i 29 kap. 2 §, eftersom samma problem egentligen gör sig gällande också där. Regeringen hade visserligen ingen direkt invändning mot Lagrådets förslag, men konstaterade att en sådan förändring av 29 kap. 2 a § väckte frågan om även andra bestämmelser i 29 kap., utöver 2 § kanske även 3 §, behövde ändras på motsvarande sätt. Regeringen noterade också att den hade för avsikt att återkomma med förslag till ytterligare förändringar av strafflagstiftningen med ett bredare grepp om utformningen av bestämmelserna i 29 kap., på det sätt som vårt uppdrag innebär. Av det skälet ansåg regeringen att straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § inte skulle förändras på det sätt som Lagrådet föreslog inom ramen för det lagstiftningsärendet.¹⁰¹

I samband med den breda översyn vi genomför finns det anledning att nu ge de generella bestämmelserna med sådana omständigheter som ska anses vara försvårande respektive förmildrande en enhetlig utformning. Den utformning som Lagrådet föreslog i det återgivna lagstiftningsärendet framstår som ändamålsenlig. Till frågan om hur den bestämmelse som anger förhållanden som ska beaktas som synnerligen försvårande bör vara utformad återkommer vi i kapitel 11, i sam-

¹⁰¹ Se prop. 2022/23:53 s. 75 och 199.

band med att vi behandlar straffskärpningar vid brott som har samband med kriminella nätverk.

Betydelsen av straffprocessuella frågor

Av betydelse för straffvärdebedömningen är även straffprocessuella frågor. I avsnitt 9.3 har vi beskrivit några processuella aspekter på straffvärdet. Som framgår där är frågan om huruvida en viss omständighet kan läggas till grund för bedömningen av straffvärdet beroende av att omständigheten har förts fram i målet och att det har gjorts på ett korrekt sätt. Våra förslag föranleder inte ändringar i de straffprocessuella bestämmelserna. Det är emellertid angeläget att åklagaren lyfter fram de omständigheter som behövs för att våra förslag ska få avsedd effekt.

Den särskilda bestämmelsen om allvarliga våldsbrott blir överflödig

I den nuvarande 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen brottsbalken anges att det vid straffvärdebedömningen särskilt ska beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Denna del av de allmänna bestämmelserna om straffvärdet tillkom genom 2010 års reform angående skärpta straff för allvarliga våldsbrott. Reformen har beskrivits i detalj i avsnitt 9.5.

När 2010 års reform genomfördes fanns det ett behov av den aktuella typen av bestämmelse. Många straffskalor hade inte ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft och det fanns skäl för högre straffvärden, särskilt för allvarliga våldsbrott. Förhållandena är dock inte i alla delar numera desamma som när reformen genomfördes, vilket påverkar behovet av att i de allmänna bestämmelserna om straffvärdet ha en särskild bestämmelse om just allvarliga våldsbrott.

De brott som omfattades av 2010 års reform är allvarliga och tillhör de mest straffvärda brotten. Allvarliga våldsbrott aktualiserar också det brottsofferperspektiv som vi lägger vikt vid i flera av våra förslag. Sedan 2010 års reform genomfördes har samtidigt ett stort antal straffskalor setts över och många straff har skärpts, inte minst för sådana brott som omfattades av 2010 års reform. Vissa straffskalor har till och med hunnit ändras vid flera tillfällen. Ett exempel på en

något större reform som avsåg ett flertal brott vid samma tillfälle är prop. 2016/17:108, angående straffskalor för vissa allvarliga våldsbrott. Den reformen innebar bl.a. att minimistrafken för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning höjdes. Reformen föranledde Högsta domstolen att konstatera att de konkreta uttalanden som gjordes vid 2010 års reform rörande förändrade straffvärdenivåer fick anses vara överspelade när det gäller brott som omfattas av 2017 års ändringar.¹⁰² Flera av de brott som ändrades 2017 har dessutom hunnit ändras på nytt genom senare lagstiftningsärenden.

Genom vår översyn av straffskalorna i kapitel 7 och 8 har vi anpassat straffskalorna för de brott som omfattades av 2010 års reform till dagens förhållanden. Det minskar i sig behovet av en specialbestämmelse för de brott som utgör allvarliga angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Som vi har redovisat tidigare har även domare som vi har varit i kontakt med inom ramen för utredningens arbete uttryckt att 2010 års reform numera framstår som överspelad. Det framstår sammantaget som något oklart vad det tillägg som gjordes 2010 numera fyller för funktion i praktiken. Att gärningarna är allvarliga förefaller kunna beaktas ändå.

Våra förslag i det här kapitlet syftar vidare till en användning av hela straffskalan, med ett tydligt genomslag för omständigheter som går utöver förutsättningarna för att en aktuell straffskala ska vara tillämplig. Det gäller inte minst för allvarliga våldsbrott att det kan förväntas finnas sådana försvårande moment som medför att straffvärdet ska bedömas vara avsevärt högre än minimistrafket enligt den tillämpliga straffskalan. Vi har tidigare i det här avsnittet angett flera sådana exempel.

Behovet av att behandla brott som har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person genom en särskild bestämmelse framstår alltså numera inte som särskilt stort. Bestämmelsen framstår som präglad av de förhållanden som rådde när den infördes. Att ha en särskild bestämmelse för en viss typ av brott riskerar också att göra regleringen komplicerad och svårare att tillämpa. Vårt övergripande syfte är att uppnå en användning av hela straffskalorna för alla brott. Det står i viss utsträckning i kontrast till att särbehandla vissa brott, även med beaktande av att det är fråga om särskilt allvarliga brott. Allvaret i den brottslighet som omfattas

¹⁰² Se "Rånet i tobaksbutiken" NJA 2018 s. 767 I p. 30.

av tillägget som blev följden av 2010 års reform tillgodoses bättre på de andra sätt som nu har beskrivits, samtidigt som regleringen av hur den tillämpliga straffskalan ska användas kan formuleras på ett rakt och ändamålsenligt sätt. Därigenom finns bäst förutsättningar att uppnå det eftersträvade resultatet.

Tillägget angående straffvärdebedömningen vid allvarliga våldsbrott, som gjordes 2010, blir med beaktande av de förhållanden som nu har redovisats överflödigt och kan därför tas bort.

10 Skärpta straff för flerfaldig brottslighet

10.1 Inledning

Att någon vid samma tillfälle ska dömas för flera brott är mycket vanligt. I Sverige, och i många andra länder, medför flerfaldig brottslighet att det utdömda straffet blir mildare än summan av de straff som skulle dömts ut för vart och ett av brotten om de hade bedömts oberoende av varandra. I den rättspolitiska diskussionen har man därför ibland talat om att den som gör sig skyldig till flera brott får ”mängd-reduktion” eller ”mängdrabatt”. I vårt uppdrag ingår att se över denna ordning och föreslå förändringar av reglerna om straffmätning av flerfaldig brottslighet som medför att varje brott – på sätt som preciseras i direktiven och återges i avsnitt 10.8.1 – får betydelse för straffvärdet.

Frågan om straffmätning av flerfaldig brottslighet har behandlats i ett flertal tidigare lagstiftningsärenden, senast av Flerbrottsutredningen i betänkandet *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1). Där har utredningen lämnat förslag till skärpningar av den gemensamma straffskala som gäller vid flerfaldig brottslighet och till en ny, strängare modell för straffvärdebedömningen i dessa fall. Förslaget har remitterats men inte lett till lagstiftning. I våra direktiv anges att regeringen anser att dessa förslag utgör ett steg i rätt riktning, men att starka skäl talar för att en mer genomgripande förändring är nödvändig.

I det här kapitlet behandlar vi frågan om hur flerfaldig brottslighet hanteras – och i framtiden bör hanteras – i påföljdshänseende. I avsnitt 10.2 går vi närmare in på vad som avses med flerfaldig brottslighet och i avsnitt 10.3 redogörs för de allmänna principer för påföljdsbestämning som kan tillämpas i dessa fall. Avsnitt 10.4 innehåller en historisk tillbakablick, avsnitt 10.5 en beskrivning av den nuvarande

ordningen och avsnitt 10.6 en sammanfattning av tidigare överväganden på området. Ordningen i några andra europeiska länder beskrivs i avsnitt 10.7. I stora delar bygger dessa avsnitt på Flerbrottsutredningens betänkande. I avsnitt 10.8 redovisas våra överväganden och förslag.

10.2 När föreligger flerfaldig brottslighet?

10.2.1 Flerfaldig brottslighet eller återfall?

Med flerfaldig brottslighet avses att en person vid samma tillfälle döms till ansvar för fler än ett brott. Enligt gällande regler ska domstolen då som huvudregel bestämma en gemensam påföljd för brotten med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Som nämnts ovan leder detta normalt till att det utdömda straffet blir lägre än summan av de straff som skulle ha dömts ut för vart och ett av brotten sedda för sig. Detta följer av den s.k. asperationsprincipens tillämpning.

Om någon döms för ett brott och därefter gör sig skyldig till ny brottslighet är det i stället fråga om ett återfall i brott. Skillnaden mellan flerfaldig brottslighet och återfall kan alltså något förenklat sägas bestå i att det vid återfall har meddelats en dom mellan brotten medan så inte är fallet vid flerfaldig brottslighet.

Det förhållandet att ett nytt brott utgör återfall betraktas som en försvårande omständighet vid påföljdsbestämningen och kan leda till att den dömda får en strängare påföljd än en förstagångsbrottsling som begått motsvarande brott. Som beskrivits i avsnitt 6.6.3 finns det olika förklaringsmodeller till denna ordning. Enligt en uppfattning ökar själva klandervärdheten av den brottsliga handlingen genom att gärningspersonen tidigare har gjort sig skyldig till brott. Enligt andra uppfattningar kan ett strängare påföljdsval för den som återfaller i brott motiveras av allmän- eller individualpreventiva skäl av olika slag. Ytterligare ett synsätt innebär att återfallsskärpning vid påföljdsvalet kan inordnas i en privilegierings- och toleransmodell, där förstagångsförbrytaren privilegieras vid påföljdsvalet genom att dömas till en icke frihetsberövande påföljd. Vid återfall i brott avtar toleransen successivt och en mer ingripande påföljd väljs.

Oavsett vilken förklaringsmodell som godtas kan konstateras att återfall och flerfaldig brottslighet i brott hanteras på närmast motsatta

sätt. Medan återfallet leder till att den nya brottsligheten behandlas strängare i påföljdshänseende, medför flerfaldig brottslighet i praktiken att den tillkommande brottsligheten bestraffas mildare. Grundtankarna bakom den senare ordningen beskrivs närmare i avsnitt 10.3.3.

10.2.2 Ett eller flera brott?

Som framgått ovan gäller alltså särskilda regler och principer för påföljdsbestämningen när någon ska dömas för flera brott. Innan påföljdsbestämningen kan påbörjas måste domstolen således avgöra om gärningspersonen ska dömas för ett brott eller flera. Frågan aktualiseras om gärningspersonen har gjort något som uppfyller rekvisiten i flera olika straffbestämmelser eller samma straffbestämmelse flera gånger. Man brukar i dessa fall tala om att det föreligger brottslighetskonkurrens.

Frågan om vilka och hur många brott en person ska dömas för kan ibland vara komplicerad och det finns långt ifrån alltid något författningsreglerat svar på den. I det följande ska vi kortfattat behandla grunderna för konkurrensbedömningen och på det sättet också belysa de svårigheter som denna kan vara förenad med. För en mer utförlig redogörelse hänvisas till kapitel 4 i Flerbrottsutredningens betänkande (SOU 2023:1).

Likartad konkurrens

När gärningspersonen, i vart fall teoretiskt sett, har överträtt samma straffbud flera gånger brukar man tala om likartad konkurrens. Som exempel kan nämnas det fallet att en person utdelar en serie slag som alla var för sig uppfyller rekvisiten för misshandel. Är det då fråga om ett eller flera misshandelsbrott? Eller om någon vid samma tillfälle stjälar saker från tre olika personer, har då endast ett stöldbrott förövats, eller rör det sig om tre olika brott? Avgörande för prövningen i dessa fall är vad som ska betraktas som en brottsenhet.

Det går inte att ange några generella kriterier för hur en brottsenhet ska avgränsas. Bedömningen beror på en rad olika faktorer, bl.a. tids- och rumssamband samt antalet brottsobjekt eller angreppsobjekt. Betydelsen av denna typ av faktorer kan skifta från brottstyp till brottstyp. I viss utsträckning kan straffbudets skyddsintresse ge

ledning. Vid t.ex. brotten mot person är syftet i allmänhet att skydda enskilda personers kroppsliga integritet. I dessa fall gäller därför som utgångspunkt att vad som utgör ett sammanhängande händelseförlopp mot en och samma person utgör ett brott.¹ Att misshandla en person med tio slag anses alltså som en och samma misshandel om gärningarna utförs i ett sammanhang. Att genom ett skott träffa två personer anses däremot som två brott. När det gäller förmögenhetsbrotten tillämpas delvis skilda utgångspunkter för de olika brotts typerna. I fråga om tillgreppsbrott och skadegörelse finns normalt skäl att bortse från både antalet målsägande och antalet föremål som angreppet avser. I stället utgår man som huvudregel från tillfällets enhet (och använder således tidsliga och rumsliga kriterier). Den som tillgriper egendom efter intrång i annans bostad gör sig således skyldig till endast en inbrottsstöld, även om egendomen tillhör flera olika personer.² När det gäller bedrägeri bestäms brottsenheten däremot som utgångspunkt av antalet målsägande.³

Ytterst bestäms vad som är möjligt att samla under en brottsenhet av den handlingsbeskrivning som straffbestämmelsen anger ("tillfogar", "bemäktigar sig", "olovligen tager", "innehar", "undandrar" etc.). Som huvudregel innebär detta synsätt att så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är för handen är det fråga om ett fullbordat brott och därmed också en färdig brottsenhet. Det kan finnas skäl att göra undantag från denna huvudregel, men vanligen föreligger sådana skäl bara när det finns ett nära tidsmässigt eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter.⁴ I rättspraxis återspeglas det anförda i en viss restriktivitet när det gäller att bedöma gärningar som är utspridda över tid såsom en brottsenhet.⁵

¹ Se "Upprepade övergrepp i rättssak" NJA 2019 s. 747 p. 18 med där angivna hänvisningar.

² Jfr Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder* (2013, version 2, JUNO), s. 472 och Ulväng, *Brottslighetskonkurrens*, 2013, s. 223 f.

³ Se Ågren, *Straffansvar* (2023, version 11, JUNO), s. 202.

⁴ Se "De upprepade förfalskningarna" NJA 2018 s. 378 och "Upprepade övergrepp i rättssak".

⁵ Se bl.a. "Tillgreppen i köpcentret" NJA 2006 s. 524, "Socialbidragen" NJA 2007 s. 973, "De upprepade förfalskningarna" och "Upprepade övergrepp i rättssak".

Särskilt om systematisk brottslighet

Framför allt vissa former av förmögenhetsbrott begås inte sällan i ett sådant sammanhang och med sådan intensitet att det kan framstå som mer naturligt att betrakta samtliga gärningar i serien som ett och samma brott. Därför har det i praxis ibland ansetts befogat att frånga principerna för hur brottsenheten normalt avgränsas vid dessa brottstyper och i stället lägga samman gärningarna till ett brott, som då ofta placeras i en högre svårhetsgrad. En sådan sammanläggning har många gånger motiverats av att gärningarna utgör led i en brottslighet som utövats systematiskt.⁶

Svårigheterna med att antalsräkna brott som utgör led i en systematiskt utövad brottslighet grundar sig bl.a. i att man vid bedömningen måste förhålla sig till andra gärningar i ett större sammanhang. Inte minst när systematiken ingår som ett kvalificerande rekvisit vid gradindelningen av brott kan detta ge intryck av att det är möjligt att vidga brottsenheten. Utifrån uttalanden i förarbeten och vägledande avgöranden från senare tid står emellertid klart att sådana rekvisit inte kan anses innebära någon modifiering av hur brottsenheten bestäms eller att en sammanläggning av flera i sig brottsliga gärningar annars får göras enbart på den grunden att brotten har utgjort led i ett systematiskt förfarande.⁷ Undantag från gängse principer är visserligen möjliga, men torde liksom i andra fall vanligen kräva ett nära tidsmässigt eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter. Även när gärningspersonen redan från början har haft en tydlig plan som innebär att brottsligheten begåtts i flera steg kan avsteg vara tänkbara.⁸

Utgångspunkten kan således sägas vara att det ska dömas för flera brott även när gärningarna utgjort led i en systematiskt utövad brottslighet. Därmed inställer sig emellertid frågan hur en kvalifikationsgrund som tar fasta på det systematiska i förfarandet ska tillämpas i relation till en sådan brottsserie. Eftersom det i de fall där brotten är likartade sällan är ett alternativ att rubricera de i serien ingående brotten på olika sätt, blir det för domstolen ett val mellan två alternativ som ger helt olika utgångspunkter för straffmätningen. Antingen

⁶ Se bl.a. praxisgenomgången i SOU 2013:85 s. 104 f. och a. betänkande, bilaga 2, tabell 5.4.

⁷ Se "Tillgreppen i köpcentret, "Socialbidragen", NJA 2012 s. 886, "De upprepade förfalskningarna", "Upprepade övergrepp i rättssak", "Mottagarkontona" NJA 2020 s. 344 samt prop. 2016/17:131 s. 57 och prop. 2020/21:52 s. 86 f.

⁸ Se "De upprepade förfalskningarna" p. 12 och "Upprepade övergrepp i rättssak" p. 19 och 23.

blir resultatet en lång rad brott av normalgraden eller en lång rad grova brott. Detta medför ofrånkomligen – och oavsett vilken väg man går – att det uppstår påtagliga tröskeeffekter som sedan måste hanteras av domstolarna på ett eller annat sätt.⁹

Som utvecklas i det följande har vissa brottstyper tillkommit bl.a. just för att möta den problematik som värderingen av systematisk brottslighet kan ge upphov till. Hur straffvärdebedömningen av systematisk brottslighet hanteras i andra fall behandlas i avsnitt 10.5.2.

Kollektivdelikt och andra brottskonstruktioner som sammanför flera brott till ett

Vissa brottstyper, s.k. kollektivdelikt, är konstruerade så att alla gärningar som faller in under straffbudet i fråga och som begås under en viss tidsperiod konstituerar ett brott. Det rör sig alltså om gärningar som var för sig är tillräckliga för att ge upphov till ansvar för fullbordat brott, men som sammanförs till ett enda.¹⁰ Kollektivdelikten är få till antalet och förekommer jämförelsevis sällan. Exempel på sådana brott är bl.a. obehörig utövning av läkaryrket och olaga yrkesmässig trafik.

En brottstyp som till sin konstruktion liknar kollektivdelikt är grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken. Konstruktionen innebär att flera i sig brottsliga gärningar samlats under en gemensam brottsbeteckning med ett förhöjt straffminimum jämfört med det som skulle ha gällt för den samlade brottsligheten. Gärningarna hålls samman av att de begåtts mot samma person – en närstående till gärningspersonen – samt att de utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Syftet med regleringen är att uppgradera straffvärdet för ett upprepat och systematiskt kränkande handlande, men som består av enskilda gärningar som i och för sig kan ha varit relativt lindriga.¹¹ Samma grundkonstruktion används i brotten olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken och hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken.

⁹ Se prop. 2020/21:52 s. 86 f. och Lagrådets yttrande i bilaga 8 till nämnda prop. med där angivna hänvisningar.

¹⁰ Jfr Asp m.fl., a.a., s. 475 f., Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO) kommentaren till 30 kap. 3 § samt Ågren, a.a., s. 202.

¹¹ Se prop. 1997/98:55 s. 74 ff.

En annan brottstyp som tillkommit delvis för att åstadkomma en skärpt straffrättslig bedömning av en viss form av systematisk brottslighet är grovt fordringsbedrägeri (se 9 kap. 3 a § brottsbalken).¹²

Olikartad konkurrens

Även när konkurrensen är olikartad uppkommer frågan om det brottsliga förfarandet ska anses utgöra ett eller flera brott. Om olikartad konkurrens talar man när någon har överträtt flera olika straffbud genom samma gärning. Situationen kan illustreras med följande exempel. En person bryter sig in i en bostad genom att krossa ett fönster, tillgriper där egendom till ett visst värde och använder sig sedan av våld för att undkomma med det stulna när bostadsinnehavaren försöker ingripa. Gärningspersonens handlande uppfyller i detta fall rekvisiten för bl.a. de olika graderna av stöld och inbrottsstöld, skadegörelse, hemfridsbrott, rån samt misshandel alternativt ofredande. Ska gärningspersonen i ett sådant fall anses ha gjort sig skyldig till samtliga brott eller endast något eller några av dem?

För att avgöra om det brottsliga handlandet vid olikartad konkurrens ska bedömas som ett eller flera brott måste rätten ta ställning till om handlandet utförts inom samma gärningsenhet. Har straffbuden överträtts vid olika gärningsenheter är det alltid fråga om flera brott. Har överträdelserna däremot skett inom samma gärningsenhet kan förfarandet ibland vara att betrakta som ett enda brott. En gärningsenhet föreligger när straffbuden har överträtts genom samma handlande eller händelseförlopp, eller om det på annat sätt går att säga att gärningspersonen har gjort något genom att göra något annat. Till skillnad från när en brottsenhet fastställs letar man således inte primärt efter en avgränsad, sluten gärning som har en början och ett slut.¹³ Däremot krävs att rekvisiten för ett straffbud till någon del uppfylls under samma tid som rekvisiten för ett annat.¹⁴

Att den nu angivna konkurrenssituationen uppstår hänger samman med att tillämpningsområdet för många brottstyper helt eller delvis överlappar varandra (regelkonkurrens). Detta medför i sin tur att en konkret gärning kan uppfylla rekvisiten i flera olika straffbestämmelser (gärningskonkurrens). Domstolens uppgift blir här att

¹² Se prop. 2016/17:131 s. 23 ff.

¹³ Se Asp m.fl., a.a., s. 480.

¹⁴ Se Ulväng, a.a., s. 410.

avgöra hur de olika bestämmelserna förhåller sig till varandra, dvs. om de är avsedda att tillämpas parallellt eller om endast en bestämmelse ska tillämpas. I det sistnämnda fallet talar man om att det ena brottet konsumeras såsom subsidiärt till det andra.

I vissa fall tillhandahålls lösningen direkt i lagtexten genom en s.k. subsidiaritetsklausul. I en sådan anges uttryckligen vilket lagrum som ska ges företräde. Ett exempel på detta finns i 9 kap. 4 § brottsbalken, av vilken framgår att ansvar för utpressning kommer i fråga endast om gärningen inte är att betrakta som rån eller grovt rån. Om det inte är angivet i lagtexten hur en viss konflikt mellan olika straffbud ska hanteras, kan vägledande uttalanden ibland finnas i lagmotiven.

Saknas såväl subsidiaritetsklausuler som klargörande förarbetsuttalanden får konkurrensfrågan i stället besvaras utifrån olika principer och ändamålsöverväganden.¹⁵ Exempelvis följer av principen om *lex specialis* att en mer speciell bestämmelse ska tillämpas framför en mer allmän. Andra principer är att försöksbrott är subsidiära i förhållande till fullbordade brott och att oaktsamma brott är subsidiära till motsvarande uppsåtliga brott. Likaså brukar en brottstyp som kräver skada konsumera motsvarande farebrott. Slutligen gäller som en övergripande grundsats att när två straffbud delvis täcker varandra, och en tillämpning av båda skulle innebära en omotiverad dubbelbestraffning, bör endast det svårare straffbudet tillämpas. Vid denna bedömning är bl.a. skillnader i straffbudens kriminalpolitiska grund, huruvida utförandet av det ena brottet är en omständighet som kan göra att det andra brottet bedöms som grovt och de aktuella straffskalornas stränghet av betydelse.¹⁶

Medbestraffade gärningar

I det föregående har vi behandlat frågan om när konsumtion kan ske på grund av att ett straffbud betraktas som subsidiärt i förhållande ett annat. Föreligger ett sådant subsidiaritetsförhållande anses endast

¹⁵ I doktrinen görs i detta sammanhang ibland en åtskillnad mellan å ena sidan det fallet att de potentiellt tillämpliga straffbuden helt överlappar varandra men där ett är vidare än det andra, s.k. subordination, och å andra sidan det fallet att straffbuden endast är delvis överlappande, s.k. interferens (se t.ex. Asp m.fl., a.a., s. 481 ff.). Vid subordination råder en presumtion för att endast ett straffbud ska tillämpas medan motsatsen gäller vid interferens. Med hänsyn till det stora antalet undantag som finns i framför allt det senare fallet – och att lösningen på konkurrensfrågan likväl står att finna i de principer som nämns i det följande – kommer vi här inte att fördjupa oss i denna distinktion.

¹⁶ Se t.ex. Asp m.fl., a.a., s. 485 ff. och Ågren, a.a., s. 203 ff.

ett brott ha förövats. Blir bedömningen den motsatta är det i stället fråga om flera brott. Det rör sig också om flera brott när brottsligheten inte begåtts inom samma gärningsenhet (eller brottsenhet vid likartad konkurrens). Utgångspunkten är då att gärningspersonen ska dömas i brottskonkurrens, dvs. enligt samtliga de straffbud som överträtts. I vissa fall kan emellertid en del av brotten konsumeras på grund av att de betraktas som medbesträffade med den övriga brottsligheten.

Medbesträffade gärningar kan begås före, samtidigt med (vid sidan av) eller efter det brott som konsumerar övriga brott. Exempel på en föregående handling som normalt konsumeras på denna grund är förberedelse eller stämpling till brott i de situationer där gärningsmannen kan dömas för försök till samma brott eller för det fullbordade brottet. En sidohandling som regelmässigt konsumeras som medbesträffad är t.ex. förtal eller förolämpning som begås i samband med ett vålds-, frids- eller sexualbrott. Ett typexempel på en medbesträffad efterhandling är häleri i förhållande till stöld; den som har stulit något döms inte också för häleri avseende samma egendom.¹⁷

Som begreppet medbesträffad antyder vilar denna konkurrenslösning på tanken att den konsumerade brottsligheten bestraffas genom bestraffningen av huvudbrottet.¹⁸ En förutsättning för att betrakta viss brottslighet som medbesträffad är därför normalt att det finns något slags samband mellan de olika brotten. Sambandet kan t.ex. bestå i att brotten utgör led i samma brottsplan eller har samma angreppsobjekt. Vid olikartad konkurrens bör vidare krävas att de aktuella straffbestämmelserna har likartade skyddsintressen eller att det är vanligt att brotten begås i förening. Huvudregeln är att brott med lindrigare straffskala konsumeras.¹⁹

Grunderna för att betrakta viss brottslighet som medbesträffad kan i övrigt variera, men liknar ofta dem som anförs till stöd för att det finns ett subsidiaritetsförhållande mellan överlappande straffbud. En grund kan vara att något av brotten inte nämnvärt påverkar straffvärdet för den samlade brottsligheten. En annan kan vara att den medbesträffade brottsligheten i stället kan påverka straffmätningen inom skalan för huvudbrottet.²⁰

¹⁷ Jfr Asp m.fl., a.a., s. 490 f.

¹⁸ Se Ulväng, a.a., s. 537.

¹⁹ Jfr Asp m.fl., a.a., s. 489 f.

²⁰ Ibid.

Ett annat skäl för att inte döma i brottskonkurrens trots att flera brott begåtts kan vara att ett av brotten beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av ett annat, så att det senare placeras i en högre svårighetsgrad. Konsumtion kan i dessa fall sägas böttna i den ovan berörda principen att man bör undvika omotiverad dubbelbestraffning. Ett särskilt fall av sådan konsumtion är s.k. lagkonkurrens med citering. Domstolen dömer då endast enligt ett straffstadgande, men anger även det konsumerade brottet i domen. Det vanligaste exemplet på detta är grovt bedrägeri medelst urkunds-falskning.²¹

Att konsumera viss brottslighet såsom medbestraffad kan aktualiseras även vid likartad konkurrens. Vid t.ex. en serie av hälerigärningar där flera ”befattningar” tagits med en sak döms det av praktiska skäl ofta endast för ett brott trots att det inte föreligger brottsenhet. Denna lösning motiveras av att antalet befattningar kan vara mycket svårt att fastställa och normalt saknar betydelse från straffvärdesynpunkt.²²

Avslutande anmärkningar

Som nämnts inledningsvis syftar framställningen ovan inte till att ge någon fullödlig redogörelse för hur olika konkurrenssituationer ska hanteras eller hur de har bedömts i rättspraxis. Avsikten har i stället primärt varit att belysa att frågan om vilka och hur många brott en person ska dömas för inte alltid är vare sig okomplicerad, given eller grundad i sådana faktorer som har betydelse för hur straffvärd brottsligheten är. Däremot kan den ha stor betydelse för hur straffvärdebedömningen sedan går till. Den valda konkurrenslösningen kan också påverka till vilken grad ett brott ska hänföras, eller omvänt så kan gradindelningen påverka vilken konkurrenslösning som bör väljas. Frågor om konkurrens, gradindelning och straffvärde är alltså nära förbundna med varandra. Detta gäller inte minst när brotten utgör led i en brottslighet som utövats systematiskt, då särskilda avgränsnings- eller tillämpningssvårigheter kan uppstå. Som kommer att framgå av det följande är det inte minst mot denna bakgrund som de särskilda principer som gäller vid straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet har utvecklats.

²¹ Se NJA 2008 s. 1010 och Asp m.fl., a.a., s. 492 f.

²² Se Asp m.fl., a.a., s. 491.

10.3 Allmänna principer för påföljdsbestämning vid flerfaldig brottslighet

10.3.1 Gemensamt straff – separata straff – kollektivt straff

Sedan det väl konstaterats att någon ska dömas för flera brott uppkommer frågan hur denna situation ska hanteras i påföljdshänseende. Annorlunda uttryckt har domstolen då att ta ställning till frågan om påföljdskonkurrens.

Från rent teoretiska utgångspunkter finns ett antal tänkbara modeller. I Sverige tillämpas sedan länge principen om *gemensamt straff*. Principen innebär att den som vid samma tillfälle döms för flera brott som huvudregel ska få endast en påföljd, som då kommer att omfatta samtliga brott. Detta förutsätter att domstolen gör en gemensam straffmätning för den samlade brottsligheten. Straffet måste vidare mätas ut i ett enhetligt värde inom ramen för en gemensamt konstruerad straffskala. Vi återkommer nedan till vilka principer som kan aktualiseras när den samlade brottslighetens straffskala respektive straffvärde ska fastställas.

Ett alternativ till att bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten skulle kunna vara att döma till *en separat påföljd för varje brott*. Med en sådan modell förflyttas emellertid hela konkurrensproblematiken till verkställighetsnivån. I länder där en sådan modell tillämpas inställer sig nämligen frågan om de utdömda påföljderna ska verkställas seriellt, dvs. i följd efter varandra, eller parallellt. Vid seriell verkställighet kommer de olika påföljderna att adderas till varandra, varvid det totala faktiska straffet riskerar att bli oskäligt hårt. Dessutom kan påföljder som är utdragna i tiden och som innehåller alltför blandade inslag även leda till andra olägenheter, såsom mycket komplicerade verkställighetsformer. Vid parallell verkställighet kommer det svåraste straffet ofta konsumera de övriga straffen, varigenom det totala faktiska straffet i stället kan bli för lindrigt. För svenskt vidkommande har denna modell därför inte ansetts lämplig.²³

En annan modell, som liksom principen om gemensamt straff, försöker avvärja de negativa konsekvenserna av ett renodlat system med separata straff, kan benämnas *kollektivt straff*. Denna modell används i olika varianter i bl.a. Tyskland och England (se vidare avsnitt 10.7.6) och tillämpades även tidigare i Sverige. Modellen innebär att påföljds-

²³ Se Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 549 f. och Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 123 ff.

bestämningen görs i en trestegsprocess. Domstolen tar först ställning till påföljdsfrågan för respektive brott och väger därefter samman 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. Den främsta skillnaden mot ordningen med gemensamt straff ligger alltså i att det vid kollektivt straff som utgångspunkt görs en separat påföljdsbestämning för varje brott. Även i de system där kollektivt straff tillämpas gäller dock normalt att verkställigheten ska ske i en och samma straffform. I de flesta sådana system läggs vidare vikt vid sambandet mellan de aktuella brotten, varvid man använder sig av en uppdelning mellan s.k. ideal- och realkonkurrens. Detta kan innebära att seriell verkställighet tillämpas i vissa fall och parallell verkställighet i andra. Som vi återkommer till i avsnitt 10.4 användes uppdelningen mellan ideal- och realkonkurrens tidigare även i svensk rätt.²⁴

10.3.2 Absorption – kumulation – asperation

En annan fråga som rymms inom området för påföljdskonkurrens – och som i mångt och mycket hänger samman med vilken övergripande påföljdsmodell som valts – är hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas. Även de modeller som i olika rättsordningar används vid denna bedömning bygger på ett antal olika bakomliggande principer.

En variant är att låta straffet för det allvarligaste brottet i sammanhanget avse även de övriga brott som den tilltalade ska dömas för. Denna modell brukar kallas för konsumtion eller *absorption*. Straffvärdet för det svåraste brottet absorberar då straffvärdet för de övriga.²⁵ Om den tilltalade ska dömas för exempelvis en grov miss-handel och ett narkotikabrott där straffvärdena för brotten sedda var för sig motsvarar fängelse i ett år och sex månader respektive sex månader leder en tillämpning av absorptionsprincipen således till att straffet mäts ut till ett år och sex månaders fängelse.

En annan möjlighet är att lägga ihop straffvärdet för de olika brotten. Rör det sig exempelvis om tre inbrottsstöldar med ett straffvärde som motsvarar fängelse i ett år vardera skulle den samlade brottslig-

²⁴ Se Ulväng, 2005, s. 127 f.

²⁵ Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 216 f. och Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 554.

hetens straffvärde motsvara fängelse i tre år. Man brukar här tala om *kumulation*.²⁶

Det tredje alternativet är en kombination eller mellanvariant av de två andra modellerna. Utgångspunkten för bedömningen blir då det brott som har det högsta straffvärdet och till detta läggs sedan en del av straffvärdet för de andra brotten. Denna princip, som brukar kallas *asperationsprincipen*, är den som tillämpas i svensk rätt.²⁷ Hur stor del av straffvärdet för den tillkommande brottsligheten som ska läggas till det svåraste brottet ger asperationsprincipen inte svar på. Men om vi återvänder till exemplet med de tre inbrottsstölderna skulle man exempelvis kunna tänka sig att principen tillämpas så att det samlade straffvärdet bestäms till två år.

De nämnda principerna har aktualitet både på det abstrakta och det konkreta planet. Förutom bedömningen av det konkreta straffvärdet kan de alltså ligga till grund för straffskalornas utformning (det abstrakta straffvärdet). I det senare fallet innebär kumulation att straffmaximum för den samlade brottsligheten är lika med summan av straffmaxima för alla förövade brott. Absorption betyder att tillgängligt straffmaximum är identiskt med straffmaximum för det svåraste av brotten. Asperation, slutligen, utgör – liksom när det gäller den konkreta straffvärdebedömningen – ett mellanting mellan de andra två principerna. Ett exempel på hur asperation fungerar på straffskalenivå ger regleringen i 26 kap. 2 § brottsbalken.²⁸ Vi återkommer till denna bestämmelse i avsnitt 10.5.1. Även om det ter sig naturligt att tillämpa samma princip vid den konkreta straffmätningen som vid utformningen av straffskalor är detta ingen nödvändighet. Exempelvis kan man tänka sig en modell där den gemensamma straffskalan bygger på asperationsprincipen, medan straffmätningen inom denna så långt möjligt görs genom en kumulation av straffvärdet för varje brott. Man kan också tänka sig att den gemensamma straffskalan konstrueras enligt absorptionsprincipen, medan asperationsprincipen tillämpas vid den konkreta straffmätningen.²⁹ Som redan framgått gäller i svensk rätt dock asperationsprincipen både på abstrakt och konkret nivå.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Se Jareborg, Straffmätning vid flerfaldig brottslighet, SvJT 1999 s. 264–280 på s. 268 f.

²⁹ Jfr Ulväng, 2005, s. 167 f.

10.3.3 Grunderna för asperationsprincipens tillämpning

Asperationsprincipen – som alltså ger upphov till det fenomen som brukar beskrivas som mängdrabatt – har tillämpats länge i svensk rätt. Som också nämnts tidigare, och som utvecklas närmare i avsnitt 10.7, är asperationsprincipen eller liknande straffmättningsmodeller huvudregeln även i flera andra länder. I svensk doktrin har i huvudsak fyra grunder anförts till stöd för principens tillämpning.

Humanitet

För det första tillgodoser asperationsprincipen kravet på humanitet i straffskipningen (se avsnitt 4.2.3). Av humanitetsprincipen följer att den allmänna repressionsnivån bör hållas måttlig och rimlig och – följaktligen – att det måste ställas upp gränser för hur ingripande ett straff totalt sett kan bli. Med andra ord måste det även vid flerfaldig brottslighet finnas ett absolut straffmaximum. Detta medför i sin tur att straff inte kan mätas ut genom en obegränsad kumulation.³⁰

Relativ proportionalitet

För det andra anses tillämpningen av asperationsprincipen nödvändig för att upprätthålla relativ proportionalitet. Som redan framgått tar den för påföljdsbestämningen centrala proportionalitetsprincipen i första hand sikte på att straffen ska vara proportionella i relativ mening, dvs. att de ska spegla brottslighetens allvar i förhållande till andra brott. Vid flerfaldig brottslighet blir det fråga om att jämföra dels olika brottskombinationer med varandra, dels olika brottskombinationer med enstaka brott. Såsom vid alla straffvärdebedömningar bygger en sådan jämförelse på de kvalitativa skillnaderna mellan olika brottstyper och gärningar, snarare än på skillnader i brottslighetens kvantitet. Från den utgångspunkten bör det samlade straffvärdet för flera brott av lindrig eller måttlig svårhet normalt inte bestämmas så att det uppnår eller överstiger det som skulle ha åsatts ett brott som

³⁰ Jfr Jareborg, a.a., s. 277 f., Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 557, Borgeke & Forsgren, a.a., s. 222, Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2020, version 6, JUNO), s. 122, Ulväng, 2005, s. 257 f. och Almkvist, Straffvärdebedömningar vid flerfaldig brottslighet, ur antologin Teori och politik – straffrätt i omvandling, Red: Andreas Anderberg, Dennis Martinsson & Erik Svensson, 2022, s. 21.

kvalitativt sett är betydligt allvarligare. Med andra ord bör straffet för ett brott av relativt lindrig natur inte tillåtas nå upp till alltför höga nivåer, även om det har upprepats vid ett flertal tillfällen. Det anförda kan illustreras genom en jämförelse mellan inbrottsstöld – som har ett minimistraff om ett års fängelse – och allvarliga sexual- och våldsbrott. Vid en tillämpning av en princip om strikt proportionalitet (kumulation) skulle den som gjort sig skyldig till en handfull inbrottsstölder normalt bestraffas lika strängt som den som begått en grov våldtäkt. Och för den som gjort sig skyldig till ett 20-tal inbrottsstölder skulle straffet som regel överstiga normalstraffet för mord (för närvarande 16 års fängelse). För att undvika att brottslighetens kvantitet på detta sätt får ett oproportionerligt stort genomslag vid straffmätningen, måste betydelsen av tillkommande brott begränsas.³¹

Givet att det finns ett straffmaximum (som inte motsvarar summan av straffmaxima för de enskilda brotten), är det vidare så att det fulla straffvärdet för varje enskilt brott omöjligen kan rymmas inom den tillgängliga straffskalan när brotten är allvarliga eller talrika. Här kan vi ta ett allvarligt brott såsom grovt rån som exempel. I fråga om den brottstypen sträcker sig straffskalan från fem till tio års fängelse vid enkel brottslighet och upp till 14 års fängelse vid flerbildig brottslighet. Med en modell där straffvärdet för varje enskilt brott kumuleras kommer straffet att slå i taket redan i och med det tredje rånet. Den som gjort sig skyldig till tre grova rån skulle således komma att bestraffas lika strängt som den som gjort sig skyldig till exempelvis sju grova rån. Annorlunda uttryckt kan gärningspersonen i det senare fallet begå de sista fyra rånen helt ”gratis”. Logiken bakom aspirationsprincipen är att man i stället låter straffskalans tak kännas av omedelbart – dvs. ger rabatter – och på så sätt skapar ett större utrymme att rangordna olika brottskombinationer inom den tillgängliga straffskalan.³²

³¹ fr Borgeke & Forsgren, a.a., s. 216 ff., Jareborg, a.a., s. 278 ff., Jareborg & Zila, a.a., s. 122 f., Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 557 ff., Ulväng, 2005, s. 258 ff. och Almqvist, a.a., s. 19 ff.

³² Ibid.

Likabehandling

Intresset av humanitet och relativ proportionalitet som förklaring till att det gemensamma straffet för flera brott bör vara aspererat har sin främsta betydelse vid höga straffnivåer. Däremot kan bärigheten av dessa argument ifrågasättas när det handlar om brottsserier där antalet brott är begränsat och straffvärdena låga. I dessa fall ryms nämligen straffvärdet för varje enskilt brott väl inom den gemensamma straffskalan och kan i allmänhet mätas ut till fullo utan att vare sig humanitetsprincipen eller den relativa proportionaliteten träds för när. Ibland anförs emellertid intresset av likabehandling som ett tredje skäl för att asperationsprincipen likväl bör tillämpas genomgående. I detta sammanhang brukar särskilt framhållas att det är svårt att hitta adekvata kriterier för att skilja fall där reduktion bör ske från sådana fall där reduktion kan underlåtas. Därför, lyder argumentet, bör flerbrottslighet behandlas enligt samma principer oavsett hur brottskombinationen ser ut. Därmed inte sagt att reduktionen procentuellt sett alltid bör vara lika stor.³³

Undvika dubbelbestraffning

Slutligen, och för det fjärde, motiveras asperationsprincipen av att den anses nödvändig för att undvika dubbelbestraffning. Som framgått av avsnitt 10.2.2 är distinktionen mellan vad som utgör ett och vad som utgör flera brott långt ifrån alltid klar, och den är inte heller alltid grundad i sådana faktorer som har betydelse i straffvärdehänseende. Som också berörts i samma avsnitt förekommer det därtill att brottslighetens kvantitet tillmäts betydelse inte bara vid antalsräkningen, utan även vid gradindelningen. Vidare är det inte ovanligt att ett brott ingår som ett led i förövandet av ett annat. I många situationer skulle därför en ren sammanläggning av de olika brottsens straffvärden leda till att samma omständighet beaktades flera gånger eller att flerbrottsligheten annars skulle få ett omotiverat stort genomslag vid straffmätningen. Asperationsprincipen möjliggör en friare straffmätning, där bedömningen kan riktas in mot det som gärningspersonen fak-

³³ Jfr Ulväng, 2005, s. 258 och Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 559 f.

tiskt har gjort, snarare än mot det antal brott han eller hon anses ha begått.³⁴

10.4 En historisk tillbakablick³⁵

Från 1864 års strafflags ikraftträdande fram till 1938 års reform av den lagens bestämmelser om sammanträffande av brott (prop. 1938:191), tillämpades i svensk rätt olika principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet beroende på om det var fråga om s.k. real- eller idealkonkurrens.

Realkonkurrens förelåg om domstolen konstaterade att brotten begåtts genom olika handlingar. I ett sådant fall skulle domstolen bestämma ett särskilt straff för varje brott och därefter addera dem med varandra enligt kumulationsprincipen. Konstruktionen är närmast jämförbar med den som ovan benämnts kollektivt straff, men till skillnad från de system som i dag använder den straffformen fanns i den äldre svenska rätten inte något krav på att straffmätningen skulle avslutas med en helhetsbedömning. Däremot begränsades straffkumulationen 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. Straffreduktion medgavs således först om den samlade brottsligheten var så omfattande att straffmätningen nådde upp till straffmaximum. Efter denna punkt blev gärningspersonen å andra sidan immun mot ytterligare bestraffning.

Om de olika brotten däremot ansågs vara begångna genom en och samma handling förelåg *idealkonkurrens*. I det fallet skulle domstolen inte bestämma ett särskilt straff för varje brott, utan i stället döma ut en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Absorptionsprincipen tillämpades för att konstruera en gemensam straffskala, vilket innebar att straffet inte fick överskrida straffmaximum för det svåraste brottet. Vid straffmätningen utgick man från det svåraste brottet och betraktade övriga brott såsom försvårande omständigheter. Reduktionens storlek berodde på hur nära förbundna de olika brotten var.

³⁴ Jfr Ulväng, 2005, s. 248 ff. och 257 ff., Borgeke & Forsgren, a.a., s. 216 ff. och Almqvist, a.a., s. 21 f.

³⁵ Avsnittets innehåll, som motsvarar avsnitt 5.4 i SOU 2023:1, bygger på Ulväng, 2005, s. 130 ff., Jareborg, a.a., s. 264 ff., Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 554 ff., SOU 2012:34 band 3, s. 274 ff. och SOU 1937:24, s. 44 ff.

Vid sidan av ideellt och reellt konkurrerande brott fanns ytterligare en konkurrensform, s.k. *fortsatt brott*. Konstruktionen utgjorde ett specialfall av realkonkurrens och avsåg den situationen att brotten i och för sig hade förövats genom olika handlingar men det fanns ett nära samband mellan dem. Sambandet kunde bestå i ett gemensamt syfte, angrepp mot samma objekt eller enhet i tid och rum. När det var fråga om fortsatt brott skulle motsvarande bestraffningsregler som gällde vid idealkonkurrens tillämpas.

Uppdelningen i real- och idealkonkurrens var inte problemfri och systemet utsattes efter hand för stark kritik. Ett grundläggande problem bestod i svårigheten att fastställa vad som utgjorde en handling och, följaktligen, vilken bestraffningsprincip som skulle tillämpas. Systemet innebar också svårigheter att bedöma när det förelåg ett sådant samband som – trots att det var fråga om olika gärningar – motiverade att tillämpa en absorptionsprincip. Osäkerheten kring dessa frågor gjorde rättstillämpningen oförutsebar och innebar att intresset av likabehandling äventyrades.

Det andra grundläggande problemet var att det var svårt att motivera varför så vitt skilda bestraffningsprinciper skulle användas beroende på om brotten begåtts genom en eller flera handlingar (eller på hur sambandet mellan de olika brotten såg ut). I den utredning som föregick reformen av konkurrensreglerna (SOU 1937:24) konstaterades att absorptionsprincipen vid ideellt konkurrerande brott och vid fortsatt brott begränsade straffskalan i sådan utsträckning att den ibland inte räckte till för att mäta ut ett adekvat straff för den samlade brottsligheten. I dessa fall ledde regleringen således till överdrivna straffreduktioner och följaktligen till alltför lindriga straff. Vid reellt konkurrerande brott kunde en tillämpning av kumulationsprincipen tvärtom leda till alltför stränga resultat, ibland så till den grad att straffet omedelbart ansågs behöva sättas ned nådevägen endast på den grunden att lagstiftningen inte möjliggjorde att ett skäligt totalstraff utmättes. Samtidigt kritiserades den vid realkonkurrens tillämpliga tvåårsgränsen, bl.a. av det skälet att gärningspersonen sedan gränsen uppnåtts blev immun mot ytterligare bestraffning.

Sammanfattningsvis uppfattades alltså ordningen med en uppdelning mellan reellt och ideellt konkurrerande brott som svårtillämpad samtidigt som den kumulation eller absorption som följde av respektive konkurrensform kunde leda till olämpliga resultat. Kritiken ledde fram till att man genom 1938 års reform övergav distinktionen mel-

lan ideellt och reellt konkurrerande brott. I stället infördes principen om gemensamt straff såsom en allmän bestraffningsprincip för alla former av flerfaldig brottslighet. Straffskalan för den samlade brottsligheten skulle nu konstrueras utifrån asperationsprincipen och straffmätningen ske inom ramen för denna. Denna ordning har därefter upprätthållits, även om regelverkets närmare utformning och tillämpning givetvis förändrats över tid.

De regler som i dag gäller vid påföljdsbestämningen av flerfaldig brottslighet fick väsentligen sin nuvarande utformning genom 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120). Reformen innebar, såvitt här är av intresse, att reglerna i 29 och 30 kap. brottsbalken infördes, samtidigt som bestämmelsen i 26 kap. om hur straffskalan konstrueras när fängelse används som gemensamt straff i huvudsak fick det innehåll den har i dag.

10.5 Den nuvarande ordningen

10.5.1 Den gemensamma straffskalan

När någon döms för flera brott ska, som redan framgått, domstolen som regel bestämma en gemensam påföljd för brotten (30 kap. 3 § första stycket brottsbalken). Utgångspunkten är då att en gemensam straffskala ska konstrueras för den samlade brottsligheten. Bestämmelser om hur detta går till finns i 25 kap. 6 § brottsbalken när det gäller böter och i 26 kap. 2 § brottsbalken när det är fråga om fängelse. Regleringen, som bygger på asperationsprincipen, innebär att straffet kan bli strängare än vad det enskilt svåraste brottet medger, men normalt inte så strängt som de olika maximistraffen sammanlagda.

Straffskalan när fängelse används som gemensamt straff

Enligt 26 kap. 2 § första stycket brottsbalken får fängelse användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten. Detta innebär att om fängelse är föreskrivet för något av brotten får fängelse användas som gemensamt straff för alla brotten, även om det på de övriga brotten endast skulle följa böter.

I andra stycket i samma paragraf finns bestämmelser om straffskalans maximum när fängelse används som gemensam påföljd för

flera brott. Där framgår att fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten, dock med vissa begränsningar. Således får det svåraste straffet inte överskridas med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Som ytterligare begränsning gäller att det gemensamma straffet inte får överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år. När det högsta föreskrivna fängelsestraffet på viss tid för ett brott är 18 år saknas det alltså möjlighet att döma till ett längre tidsbestämt straff vid flerfaldig brottslighet. För samtliga sådana brott är det dock möjligt att döma till fängelse på livstid. Om domstolen finner att ett längre straff än fängelse i 18 år bör dömas ut vid flerfaldig brottslighet, kan sålunda fängelse på livstid väljas.³⁶

I 26 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken anges att böter vid tillämpningen av andra stycket ska anses motsvara fängelse i fjorton dagar. Bestämmelsen är närmast av formell natur. Mestadels får ett bötesbrott nämligen litet eller inget genomslag på det gemensamma fängelsestraffets längd.³⁷

Den gemensamma straffskalans minimum framgår av 26 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken. Där anges att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas. Vid den bedömningen ska eventuellt tillämpliga straffnedsättningsregler beaktas.³⁸

Översatt till konkreta exempel innebär regleringen 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.³⁹ 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.

³⁶ Se prop. 2008/09:118 s. 51.

³⁷ Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 100.

³⁸ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 26 kap. 2 §.

³⁹ Jfr vad som gäller vid enkel brottslighet. Straffskalan för stöld är enligt 8 kap. 1 § brottsbalken fängelse i högst två år och straffskalan för dråp är enligt 3 kap. 1 § brottsbalken i lägst sex och högst tio år.

Avslutningsvis ska också något sägas om den nu behandlade paragrafens förhållande till reglerna om förhöjt straffmaximum i 26 kap. 3 och 3 a §§ brottsbalken som gäller i vissa återfallssituationer respektive vid tillämpning av den straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella (29 kap. 2 a § brottsbalken). Om någon tidigare gjort sig skyldig till brott och på nytt ska dömas till fängelse får, under de förutsättningar som anges i 26 kap. 3 §, brottets eller brottens längsta angivna fängelsestraff överskridas med maximalt fyra år. Om det nya straffet avser flera brott gäller det förhöjda maximistraffet i förhållande till vad som annars hade varit det högsta straffet enligt bestämmelserna om flerfaldig brottslighet i 26 kap. 2 § brottsbalken. Om domstolen tillämpar både 2 och 3 §§ kan det längsta fängelsestraff som anges i en straffskala således överskridas med maximalt åtta år, dock med den begränsningen att ett tidsbestämt fängelsestraff aldrig får överstiga 18 år. På liknande sätt får, enligt 26 kap. 3 a §, det högsta straff som kan följa på brottet överskridas med som mest fyra år under de förutsättningar som anges där. Även här innebär regleringen att det längsta fängelsestraff som anges i en straffskala kan överskridas med maximalt åtta år – dock med den begränsningen att ett tidsbestämt fängelsestraff aldrig får överstiga 18 år – i det fall domstolen tillämpar både den nu aktuella bestämmelsen och bestämmelserna om flerfaldig brottslighet i 26 kap. 2 § brottsbalken.

Straffskalan när böter används som gemensamt straff

Böter får användas som gemensamt straff för flera brott, om böter kan följa på vart och ett av brotten (25 kap. 5 § brottsbalken). Denna förutsättning är i första hand uppfylld när böter ingår i straffskalan för samtliga brott, men också i de fall då straffskalan för ett eller flera av brotten inte innehåller böter men denna påföljd ändå kan dömas ut med stöd av någon strafflindringsgrund.⁴⁰

Böter som gemensamt straff för flera brott döms ut i dagsböter, om något av brotten bör föranleda dagsböter (25 kap. 6 § första stycket brottsbalken). Om samtliga brott är sådana att endast penningböter kan komma i fråga, används den bötesformen som gemensamt straff.

⁴⁰ Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 25 kap. 5 §.

Liksom när det gäller brott på fängelsenivå tillämpas vid flerbaldig bötesbrottslighet en förhöjd straffskala. Vid enkel brottslighet får straffet bestämmas till lägst 30 och högst 150 dagsböter eller, i fråga om penningböter, till lägst 200 och högst 4 000 kronor. Vid flerbaldig brottslighet får som gemensamt straff i stället dagsböter bestämmas till ett antal av högst 200 och penningböter till ett belopp av högst 10 000 kronor. Om det för något av brotten är föreskrivet ett visst lägsta straff får detta inte underskridas. (Se 25 kap. 2, 3 och 6 §§ brottsbalken.)

Det kan noteras att Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i betänkandet *Ett ändamålsenligt samhällsskydd – vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48) har föreslagit att det maximala antalet dagsböter som får dömas ut ska höjas till 200 vid enkel brottslighet och 250 vid flerbaldig brottslighet. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

10.5.2 Bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde

Allmänt om straffvärdebedömningen vid flerbaldig brottslighet

När någon har gjort sig skyldig till flera brott bestäms påföljden med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Detta framgår av 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken. Bestämmelsen ger uttryck för att straffvärdebedömningen vid flerbaldig brottslighet ska ta sikte på brottsligheten i dess helhet. Som redan framgått sker detta genom en tillämpning av asperationsprincipen. I praktiken innebär detta att det straff som utmäts vid flerbaldig brottslighet i allmänhet ligger väsentligt lägre än vad som skulle bli följderna av en sammanläggning av straffvärdena för varje enskilt brott som ingår i brottsserien.

I 29 kap. 1 § första stycket slås också den tämligen självklara förutsättningen fast att straffmätningen ska ske inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Vid flerbrottslighet har domstolen således tillgång till den förhöjda straffskala som följer av bestämmelserna i 25 kap. 6 § respektive 26 kap. 2 § brottsbalken. Här kan dock noteras att domstolarna även vid straffmätning av flera brott normalt håller sig inom straffskalan för det allvarligaste brottet. Bara i de svårare fallen kommer alltså den förhöjda skalan till användning. Denna

praxis ligger i linje med hur regleringen enligt förarbetena är avsedd att tillämpas.⁴¹

Samtidigt bör framhållas att den gemensamma straffskalans konstruktion får direkta återverkningar på straffmätningen oavsett var på straffskalan man befinner sig. Även om straffskalan är förhöjd begränsar den nämligen möjligheterna att kumulera straffvärdet för de olika brotten. För att merparten av de brottskombinationer som är tänkbara ska rymmas och kunna rangordnas inom den tillämpliga straffskalan blir därför s.k. mängdreduktioner nödvändiga.

Hur straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet ska göras är inte lagfäst på annat sätt än vad som nyss beskrivits, och vad som uttalats i förarbetena ger endast en begränsad ledning. Vissa allmänna riktlinjer har dock utvecklats i praxis och den juridiska litteraturen. Högsta domstolen har i ett flertal rättsfall konstaterat att utgångspunkten för straffvärdebedömningen i allmänhet är det allvarigaste av de brott som föreligger till bedömning. Till straffvärdet för detta brott läggs därefter en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten i ordning efter brottens allvar. En allmän kontroll görs också av att ett på så sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell. Straffet för den samlade brottsligheten bör också avspegla dess allvar i förhållande till annan brottslighet.⁴²

Att det är den samlade brottslighetens straffvärde som ska bedömas innebär att domstolen i princip inte behöver fastställa straffvärdet för varje brott sett för sig. Som framgår av det nyss anförda går straffmätningen vid flerfaldig brottslighet i praktiken dock normalt till så att domstolen i vart fall bildar sig en ungefärlig uppfattning om de enskilda brottens straffvärden för att sedan, med dessa som utgångspunkt, fastställa straffvärdet för den samlade brottsligheten.

⁴¹ Se prop. 1987/88:120 s. 73.

⁴² Se bl.a. "Skärtorsdagsdomen NJA 2008 s. 359", NJA 2009 s. 485 I–III, "De upprepade förfalskningarna" NJA 2018 s. 378, "Upprepade grova våldtäkter mot barn" NJA 2019 s. 238, "Upprepade övergrepp i rättsak" NJA 2019 s. 747 och "GPS-puckarna" NJA 2020 s. 703.

Omständigheter som påverkar straffvärdebedömningen av den samlade brottsligheten

Utgångspunkten för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde är alltså det allvarligaste av de brott som är föremål för prövning. I vilken utsträckning de övriga brotten sedan ska påverka straffmätningen är beroende av en rad omständigheter. Av stor betydelse är bl.a. *det relativa straffvärdet för de brott som omfattas av straffmätningen*. Är det något brott som har ett väsentligt högre straffvärde än övriga brott påverkar de senare i allmänhet endast i mindre grad bedömningen av det samlade straffvärdet, medan motsatsen gäller om de aktuella brotten sedda för sig har ett likartat straffvärde.⁴³

Den *nivå inom fängelsestraffskalan* som är aktuell kan också ha betydelse för vilket genomslag förekomsten av flerfaldig brottslighet får vid straffvärdebedömningen. Normalt bör flerfaldig brottslighet relativt sett få betydligt större genomslag vid straffvärdebedömningen när det är fråga om låga straffnivåer än i de fall då straffnivån är hög.⁴⁴

Andra faktorer som kan vara av betydelse är exempelvis *vilken eller vilka typer av brott* som är aktuella samt *vilket tidsmässigt och annat samband* som kan finnas mellan brotten. Om det rör sig om brottslighet där det finns ett tydligt samband mellan brotten, t.ex. där flera brott har begåtts inom ramen för en och samma brottsplan eller har utövats mer eller mindre systematiskt, eller där brotten har riktat sig mot samma målsägande, kan det inte sällan finnas skäl att låta asperationsprincipen få ett mindre genomslag än annars. En situation där det i stället kan finnas skäl att ge asperationsprincipen ett större genomslag är när det har dömts för två brott i brottskonkurrens trots att det ena brottet ingår som ett led i genomförandet av det senare brottet.⁴⁵ Vi återkommer nedan till frågan om hur straffvärdebedömningen ska göras när det finns ett samband mellan brotten.

Ytterligare en omständighet som är avgörande för hur stora reduktioner som måste göras är *antalet brott*. Allmänt sett – och som också framgår av ovan återgivna uttalanden från Högsta domstolen – är det så att den relativa betydelsen av varje brott normalt minskar ju fler brott som föreligger till bedömning. Detta är en följd av att straffskalan vid flerfaldig brottslighet inte är kumulerad. Det angivna

⁴³ Se "Skärtorsdagsdomen" NJA 2008 s. 359.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Se bl.a. "GPS-puckarna" NJA 2020 s. 703.

förhållandet kan också hänföras till *principen om straffvärdeomständigheternas avtagande betydelse*, dvs. att betydelsen av brottslighetens kvantitet minskar efter hand och att det i större utsträckning är dess kvalitet som bör få genomslag vid straffmätningen. I en flerbrottskontext skulle det kunna översättas till en princip om flerbrottslighetens avtagande betydelse.⁴⁶

Samtidigt kan noteras att den aktuella brottslighetens omfattning är en faktor som kan bidra till att den anses ha utövats systematiskt, vilket är att betrakta som en försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. I dessa fall verkar således brottslighetens omfattning i skärpande riktning. Vi återkommer till detta förhållande nedan.

Slutligen är det också av betydelse om det sammantagna straffvärdet ligger på *bötesnivå* eller *fängelsenivå*. Som framgår av det följande finns det som regel anledning att göra mindre reduktioner i förhållande till ett kumulerat värde när brottsligheten endast föranleder böter.

Reduktionernas storlek

Som framgår av redogörelsen ovan påverkas bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde av ett flertal faktorer utöver det isolerade straffvärdet för respektive brott. Därför kan inte reduktionernas storlek bestämmas utifrån några enkla formler eller schabloner utan att hänsyn tas till omständigheterna i det individuella fallet. Icke desto mindre kräver intresset av en enhetlig rättstillämpning att domstolarna har en någorlunda gemensam utgångspunkt för bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet. Av den anledningen har det i praxis och doktrin utvecklats vissa hanteringsmodeller, vilka kan användas som hjälpregler vid bedömningen. Modellerna är således inte avsedda att tillämpas strikt, utan med beaktande av att det enskilda fallets förutsättningar kan ge anledning att avvika från det tillvägagångssätt som modellerna anvisar.

⁴⁶ Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 217 ff.

Straffvärden på bötesnivå

I fråga om böter finns det en av Riksåklagaren lanserad princip enligt vilken penningböter vid flerbrottslighet bestäms så, att till de penningböter som ska utgå för det svåraste brottet läggs 50 procent av summan av böterna för de övriga brotten (se SFS 1999:178). Denna modell för att mäta ut penningböter används i allmänhet även av domstolarna.

Motsvarande beräkningsmodell tillämpas när det är frågan om dagsbottsstraff. Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning *Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid strafföreläggande* (RäV 2021:21) ska i normala fall antalet dagsböter för det grövsta brottet ökas med 50 procent av det sammanlagda antalet dagsböter för övriga brott.

Vid omfattande bötesbrottslighet kan det dock finnas anledning att avvika från denna beräkningsgrund. Så skedde t.ex. i rättsfallet NJA 2014 s. 859 där den tilltalade dömdes för 51 fall av fildelning som vart och ett motsvarade ett straffvärde om 50 dagsböter eller något högre. Vid en strikt tillämpning av 50-procentsmodellen skulle straffet ha nått upp till (och teoretiskt sett överstigit) det maximala antalet dagsböter (200) som kan dömas ut vid flerbaldig brottslighet. Med hänvisning till principen om flerbrottslighetens avtagande betydelse stannade Högsta domstolen emellertid vid ett straff på 180 dagsböter. Vi återkommer till detta rättsfall nedan.

Ett exempel på ett fall där domstolen tvärtom inte fann skäl att frånga 50-procentmodellen ger RH 2020:12. Där hade den tilltalade gjort sig skyldig till elva fall av ringa narkotikabrott som, med en tillämpning av denna beräkningsgrund, tillsammans motsvarade ett straffvärde på 180 dagsböter. Frågan i målet var om det på grund av mängden brott fanns anledning att justera ner straffvärdet ytterligare, trots att bötesmaximum inte uppnåddes. Hovrätten anförde att skälen för att ge flerbaldig brottslighet ett efter hand allt mindre genomslag typiskt sett framstår som betydligt svagare för bötesbrottslighet än för brott på fängelsenivå. Därefter gjorde hovrätten bedömningen att ett straffvärde om 180 dagsböter i det aktuella fallet inte framstod som oproportionerligt i förhållande till brottstypen samt att det inte heller fanns något annat skäl till att sätta den samlade brottslighetens straffvärde lägre än så. I detta fall tillämpades således 50-procentsmodellen utan avvikelser.

Straffvärden på fängelsenivå

När det är fråga om brott på fängelsenivå blir saken något mera komplicerad. Eftersom straffskalorna för sådana brott – särskilt på högre straffnivåer – relativt sett är snävare, bedöms den samlade brottsligheten då efter ett mer differentierat förfarande.

En hanteringsmodell, som har fått ett ganska stort genomslag i praxis, framgår av tabell 10.1–10.3 nedan. Beroende på det svåraste brottets straffvärde anvisar tabellerna tre olika sätt för hur den tillkommande brottsligheten kan beaktas. I samtliga tabeller anges i den övre raden de brott som är föremål för samtidig prövning i fallande svårhetsgrad och i den nedre raden vilken kvotdel av straffvärdet för brottet, sett för sig, som bör läggas till grund för beräkningen av den samlade brottslighetens straffvärde.

Tabellerna, liksom de åtföljande anvisningarna om hur de ska tillämpas, är hämtade från Borgeke & Forsgren, *Att bestämma påföljd för brott* (2025, version 5, JUNO). Tabellerna introducerades dock genom bokens första upplaga som kom ut år 2008 och var avsedda att spegla hur praxis vid den tiden ungefär såg ut.⁴⁷

Tabell 10.1 Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i högst sex månader

Brott A	Brott B	Brott C	Brott D	Brott E	Brott F	Brott G
1/1	1/2	1/2	1/3	1/3	1/4	1/4

Källa: Borgeke & Forsgren, a.a., s. 229.

Utifrån denna modell torde eventuella ytterligare brott normalt inte spela någon roll för den samlade brottslighetens straffvärde. Domstolen bör dock för brotten H och I kunna lägga till en femtedel av deras straffvärden och för brotten J och K en sjättedel av straffvärdena osv.

Om straffvärdet för det allvarligaste brottet är högre än sex månader bör avtrappningen bli större än vid de förhållandevis låga straffvärden som tabell 10.1 avser. Avtrappningen skulle då i stället kunna ske enligt tabell 10.2 eller, vid den allvarligaste brottsligheten, enligt tabell 10.3.

⁴⁷ Jfr Månsson, I gränslandet mellan böter och fängelse – När bestäms påföljden för bötesbrott till strängare påföljd än böter?, artikel i Vänbok till Martin Borgeke, 2022, s. 135 ff.

Tabell 10.2 Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än sex månader men i högst ett år och sex månader

Brott A	Brott B	Brott C	Brott D	Brott E	Brott F	Brott G
1/1	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6	1/7

Källa: Borgeke & Forsgren, a.a., s. 230.

Även här torde man kunna säga att eventuella ytterligare brott normalt inte kommer att spela någon roll för den samlade brottslighetens straffvärde. Det finns dock inte heller på denna nivå något som hindrar att domstolen för brottet H lägger till en åttondel och för brottet I en niondel av deras straffvärden osv.

Tabell 10.3 Det svåraste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än ett år och sex månader

Brott A	Brott B	Brott C	Brott D	Brott E	Brott F
1/1	1/3	1/6	1/9	1/12	1/15

Källa: Borgeke & Forsgren, a.a., s. 230.

Vid de allvarligaste brotten betyder i många fall, såsom tabell 10.3 illustrerar, redan det fjärde brottet och eventuella brott därefter (i svårhetsgrad räknat) ingenting alls för den samlade brottslighetens straffvärde.

Som nämnts ovan har modellerna fått ett ganska stort genomslag i praxis. Enligt uppgifter från de domare som vi har varit i kontakt med under utredningsarbetet gäller det särskilt den modell som är avsedd för de lägsta straffnivåerna (tabell 10.1). Denna används således ofta som en utgångspunkt för bedömningen på dessa nivåer, men också – enligt vad som framhållits i dessa sammanhang – på de straffnivåer som omfattas av tabell 10.2. Många domare uppgav också att tabell 10.3 sällan används, utan att straffmätningen även för allvarligare brott snarare tar sin utgångspunkt i tabell 10.2. Med andra ord gav de uttryck för att reduktionerna på höga och medelhöga nivåer ofta blir mindre än vad som följer av tabellerna. Likväl var det många domare som menade att det sedan tabellerna introducerades ges större reduktioner än tidigare och att straffmätningen av flerfaldig brottslighet har blivit mer schabloniserad. I fråga om straffvärdebedömningar av ett mycket stort antal brott råde det en relativt bred enig-

het om att man förvisso ganska snart slutar att lägga på en viss andel av straffvärdet för varje tillkommande brott, men att man i stället gör ett samlat tillägg av rimlig storlek för den tillkommande brottsligheten efter ett visst antal brott.

Avslutningsvis finns anledning att erinra om att tabellerna endast är avsedda att ge domstolarna just en någorlunda gemensam utgångspunkt för bedömningen och att tabellernas upphovsmän har understrukt vikten av att domstolen beaktar samtliga på saken inverkan omständigheter och avslutar med en rimlighetsavvägning.⁴⁸ Även Högsta domstolen har, som redan framgått, slagit fast att straffmätningen alltid måste avslutas med en allmän kontroll av att ett på detta sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell och att det avspeglar den samlade brottslighetens allvar i förhållande till annan brottslighet. Vid en sådan efterkontroll kan det finnas anledning att modifiera det framräknade straffvärdet, antingen i höjande eller sänkande riktning beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I vissa fall kan omständigheterna också vara sådana att modellerna ovan inte alls kan läggas till grund för straffmätningsoperationen. Framför allt kan detta gälla i de fall när det finns ett starkt samband mellan de olika brotten.

Särskilt om straffvärdebedömningen när det finns ett samband mellan brotten

Inledningsvis finns anledning att påminna om att distinktionen mellan vad som utgör ett och vad som utgör flera brott långt ifrån alltid är klar. Som framgått av avsnitt 10.2.2 kan det således vara en komplicerad uppgift att antalsräkna brott – i synnerhet när det finns ett samband mellan de gärningar som det brottsliga förfarandet innefattar – och de principer som vuxit fram för att avgränsa brottsenheten vid olika brottstyper framstår inte alltid som helt givna. Inte heller är de genomgående grundade på sådana faktorer som har betydelse i straffvärdehänseende. Även bedömningen av om ett brott ska konsumeras av ett annat kan ge upphov till gränsdragningssvårigheter, och den valda lösningen kan därför emellanåt tyckas något godtycklig. Mot denna bakgrund kan försiktighet i vissa fall vara på-

⁴⁸ Se Borgeke & Forsgren, a.a. s. 231 f.

kallad vid värderingen av flera brott som har ett samband med varandra, så att inte det förhållandet att förfarandet bedömts innefatta flera brott får ett oproportionerligt stort genomslag.⁴⁹

De olika brottens samband med varandra kan alltså ha stor betydelse för i vilken utsträckning det finns skäl att avvika från de modeller för tillämpningen av asperationsprincipen som normalt används. Som antytts ovan kan sambandet tala för att det ska göras större reduktioner än annars, men i andra fall kan motsatsen gälla. I vilken riktning sambandet bör inverka på den samlade brottslighetens straffvärde beror på vilka omständigheter det är som binder samman brotten. I praxis kan ett antal typfall urskiljas.

Ett av brotten ingår som ett led i ett annat

En situation i vilken domstolen inte alltid kan utgå ifrån de modeller som normalt används för att fastställa den samlade brottslighetens straffvärde är den då någon genom ett och samma handlande överträder flera olika straffstadganden eller då det ena brottet ingår som ett led i det andra. I sådana fall kan, som beskrivits i avsnitt 10.2.2, viss del av brottsligheten många gånger konsumeras såsom subsidiär till eller medbestraffad med huvudbrottet. Men när domstolen i stället dömer enligt två eller flera straffbud, skulle en gängse tillämpning av asperationsprincipen i många fall leda till att straffet blev alldeles för strängt.

Ett fall som illustrerar det nyss sagda är "Rydaholmsfallet" NJA 2012 s. 79. Där hade den tilltalade gjort sig skyldig till olovligt brukande, grovt rattfylleri, olovlig körning, grovt brott, grov vårdslöshet i trafik, vållande till annans död, grovt brott, och narkotikabrott, ringa brott. Högsta domstolen uttalade att den tilltalade skulle dömas för alla brotten i konkurrens samt att det innebar att han skulle dömas för vart och ett av brotten, även om det kunde sägas att de hade flera gemensamma moment. Den allvarliga berusningen var en faktor som påverkade bedömningen av straffvärdet för både den grova vårdslösheten i trafik och det grova vållandet till annans död samtidigt som den var en grundläggande förutsättning för att han skulle kunna dömas för grovt rattfylleri. Dessutom utgjorde allvarlig vårdslöshet en del av straffvärdebedömningen av både det grova vållandet till annans

⁴⁹ Jfr Borgeke & Forsgren, a.a., s. 221 och Borgeke & Ulväng, bilaga 6 till SOU 2008:85, s. 552.

död och den grova vårdslösheten i trafik. När det gällde frågan om straffvärdebedömningen i en sådan situation uttalade domstolen att de gemensamma straffvärdepåverkande omständigheterna inte kunde ges fullt genomslag vid bestämmandet av straffvärdet för vart och ett av brotten när den samlade brottslighetens straffvärde skulle bedömas.

Här kan också hänvisas till NJA 2016 s. 540 som gällde åtal för olaglig förmedling av bostadslägenheter och bokföringsbrott. Eftersom de transaktioner som bokföringsbrotten tog sikte på var desamma som de som innefattades i den olagliga förmedlingen, ansågs sambandet mellan brotten så påtagligt att det fanns skäl att låta detta förhållande få genomslag vid straffmätningen.

Ett liknande fall som inte sällan förekommer i praxis är då någon har bedrivit någon annan form av ”svart” företagande och döms för både bokföringsbrott, skattebrott och försvårande av skattekontroll. Även i dessa fall bör asperationsprincipen få större genomslag än annars.⁵⁰

Ytterligare ett exempel ger rättsfallet ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703 där den tilltalade hade dömts för bl.a. grovt vapenbrott och förberedelse till mord. I fråga om bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde uttalade Högsta domstolen:

En situation där det i stället kan finnas skäl att ge asperationsprincipen ett större genomslag är när det har dömts för två brott i brottskonkurrens trots att det ena brottet ingår som ett led i genomförandet av det senare brottet. När det gäller förberedelsebrott kan den situationen aktualiseras om ett fullbordat brott har ingått som ett led i förberedelsen till ett annat brott.

I det aktuella målet hade befattningen med vapnet ingått som ett led i förberedelsegärningen. Vid straffmätningen beaktade därför Högsta domstolen, i enlighet med det ovan anförda, att allvaret i det grova vapenbrottet till stor del redan hade beaktats genom bedömningen av förberedelsebrottets farlighet.

Även rättsfallet ”Fiskekniven” NJA 2021 s. 139 är av intresse i detta sammanhang. I avgörandet, som avsåg grov misshandel och (grovt) vållande till annans död, anförde Högsta domstolen:

Vid brottskonkurrens får det relativa straffvärdet av varje brott, brottens skyddsintressen och relationen mellan brotten betydelse vid straffmätningen. I den mån de omständigheter som enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken ska beaktas är desamma för de brott som vid straffmätningen ska

⁵⁰ Jfr Borgeke & Forsgren, a.a., s. 221.

bedömas i konkurrens, kan dessa inte ges fullt genomslag vid bestämmandet av straffvärdet för vart och ett av brotten (jfr ”Rydaholmsfallet” NJA 2012 s. 79 p. 16). I ett fall av det nu aktuella slaget, där misshandeln har orsakat målsägandens död, är det fråga om ett och samma händelseförlopp och de båda straffbestämmelserna tillgodoser samma skyddsintresse. Straffvärdebedömningen av vållandebrottet avser då främst den grad av oaktsamhet som har medfört den dödliga utgången av misshandelsbrottet.

På liknande sätt uttalade sig Högsta domstolen slutligen i rättsfallet ”Människorovet” NJA 2019 s. 553 där en person dömdes för människorov och grov misshandel i brottskonkurrens, trots att misshandelsbrottet utgjort ett led i bemäktigandet av offret vid människorovet. Detta förhållande kan, enligt vad domstolen konstaterade, behöva beaktas inom ramen för straffvärdebedömningen för att undvika ett opåkallat strängt straff för den samlade brottsligheten.

Det rör sig om ett flertal likartade brott

Rent allmänt gäller att ju fler brott den tilltalade döms för, desto mindre genomslag på straffet får varje enskilt brott. Rör det sig dessutom om likartade brott som begåtts med kort mellanrum, kan det ibland finnas skäl att låta flerbrottsligheten påverka den samlade brottslighetens straffvärde mindre än om brotten varit av olika slag och begåtts under ett längre tidsintervall. Med andra ord kan asperationsprincipen ges större genomslag i dessa fall.⁵¹ Om det rör sig om ett mycket stort antal brott bör detta emellertid tydligt återspeglas i straffmätningen.

Högsta domstolen har i ett antal rättsfall bedömt eller uttalat sig om hur situationen med ett flertal likartade brott bör hanteras.

I ”Skärtorsdagsdomen” NJA 2008 s. 359 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 vilken eller vilka typer av brott som är aktuella samt vilket tidsmässigt och annat samband som kan finnas mellan brotten. Straffvärdebedömningen i det målet avsåg drygt 30 tillgreppsbrott, varav en grov stöld med ett isolerat straffvärde om sex månaders fängelse, en stöld med ett straffvärde motsvarande kring tre månaders fängelse och tre eller fyra brott med

⁵¹ Se RH 2006:49, jfr även NJA 2009 s. 485 I–III.

ett straffvärde motsvarande runt ett par månaders fängelse vardera. Straffvärdet för de nu nämnda brotten ansågs sammantaget motsvara kring tio månaders fängelse. De övriga brotten, som alltså till sitt antal låg väl över ett 20-tal, ansågs vardera ha ett straffvärde som inte översteg någon månad. Det uteslöt enligt Högsta domstolen inte att dessa brott vid den samlade straffvärdebedömningen borde ges ett tydligt genomslag. Mot den bakgrunden fick straffvärdet för den aktuella brottsligheten anses inte endast motsvara ett års fängelse utan också i viss mån, men inte mer påtagligt, överstiga detta.

I ett senare avgörande, NJA 2009 s. 485 I, hänvisade Högsta domstolen till sina uttalanden i Skärtorsdagsdomen 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 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 hade den tilltalade – utöver vissa andra brott av underordnad betydelse för påföljdsbestämningen – gjort sig skyldig till fyra narkotikabrott som vart och ett hade ett straffvärde svarande mot fängelse i sex månader. Eftersom det var fråga om missbruksrelaterade brott med starka tidsmässiga samband ansåg Högsta domstolen att det fanns anledning att bedöma straffvärdet för den samlade brottsligheten betydligt lägre än vad som skulle följa av en ren kumulation. Den samlade brottslighetens straffvärde fastställdes mot den bakgrunden till fängelse i ett år.

I detta sammanhang kan tilläggas att vid allvarligare narkotikabrott torde antalet brott i allmänhet spela en underordnad roll i förhållande till brottens karaktär och vilka mängder av narkotika som brottsligheten avser. Förhållandena kan vara likartade vid exempelvis bedrägerier eller förskingring.⁵²

Avslutningsvis kan rättsfallet NJA 2014 s. 859 nämnas, vilket gällde 51 fall av fildelning (nedladdning av filmer för eget bruk). Där bedömde Högsta domstolen att straffvärdet för vart och ett av brotten

⁵² Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 29 kap. 1 §.

motsvarade omkring 50 dagsböter, bortsett från ett fåtal fall där straffvärdet var något högre. Med beaktande av bl.a. principen om flerbrottslighetens avtagande betydelse bestämdes påföljden för den samlade brottsligheten till 180 dagsböter.

Brottsligheten präglas av särskild systematik eller planering

Som framgår av det föregående kan alltså det förhållandet att det rör sig om en serie likartade brott ofta medföra att asperationsprincipen ges ett större genomslag än normalt. När sådan seriebrottslighet har begåtts inom ramen för en och samma brottsplan eller annars har utövats systematiskt kan emellertid särskilda överväganden göra sig gällande. Som nämnts i avsnitt 9.2.2 kan dessa förhållande nämligen vara att betrakta som försvårande vid straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Enligt vad Högsta domstolen slagit fast i rättsfallet ”De upprepade förfalskningarna” NJA 2018 s. 378 kan den särskilda systematiken och planeringen då ges betydelse på så sätt, att den reduktion av den samlade brottslighetens straffvärde som följer av asperationsprincipen blir något mindre än annars. Detta kan då ske inom ramen för den efterkontroll som alltid ska göras.⁵³ Om denna modell tillämpas kommer systematiken således inte primärt påverka det isolerade straffvärdet för varje enskilt brott eller hur stora reduktioner som – i utgångsläget – ska göras för vart och ett av brotten. I stället görs dessa bedömningar med bortseende från det systematiska i förfarandet, varefter slutresultatet sedan får justeras så att systematiken får det genomslag som omständigheterna i det aktuella fallet motiverar.

Att viss brottslighet har utövats systematisk kan också få betydelse för gradindelningen (jfr ovan avsnitt 10.2.2). Exempelvis kan man tänka sig att en serie stöldbrott, på grund av upprepningen och tillvägagångssättet, rubriceras som grova stölder i stället för som stölder av normalgraden. När systematiken på detta sätt har föranlett att brottet placerats i en högre svårhetsgrad finns det sällan utrymme att skärpa straffet ytterligare med hänvisning till den omständigheten. Tvärtom kan större reduktioner än normalt vara påkallade, så att det slutliga resultatet inte blir orimligt strängt.⁵⁴ Om vi återvänder till

⁵³ Se även ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” NJA 2019 s. 238, ”Upprepade övergrepp i rättsak” NJA 2019 s. 747 och ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703.

⁵⁴ Jfr NJA 2018 s. 634 p. 20 och Borgeke & Forsgren, a.a., s. 221.

stöldexemplet är det inte alls otänkbart att straffvärdet i ett sådant fall skulle anses motsvara det som skulle åsättas en grov stöld, trots att förfarandet bedömts som flera grova stölder.⁵⁵ Här sker således en utjämning på straffmättningsnivån av den dubbelräkning som ett beaktande av flerbrottsligheten både vid antalsräkningen och gradindelningen ger upphov till.

I senare års praxis framträder emellertid en tydlig återhållsamhet när det gäller att bedöma brott som grova med hänvisning till att de har skett systematiskt och föregåtts av särskild planering.⁵⁶ Ett sådant restriktivt förhållningssätt har förordats också i doktrinen.⁵⁷ Därvid har framhållits att om domstolen överväger att rubricera brotten i en brottsserie som grova, men när slutsatsen att rubriceringen inte kan återspeglas i straffvärdebedömningen, bör den i första hand fråga sig om inte brotten bör placeras i en lägre svårhetsgrad. Såsom Högsta domstolen konstaterat bl.a. i det ovan nämnda rättsfallet ”De upprepade förfalskningarna” kan brottslighetens systematiska karaktär nämligen oftast beaktas tillräckligt inom ramen för den straffskala som gäller för brott av normalgraden. Det gäller särskilt som det, enligt 26 kap. 2 § brottsbalken, vid flerfaldig brottslighet är möjligt att överskrida straffmaximum för de enskilda brotten. Vid flerfaldig brottslighet är det, enligt vad Högsta domstolen vidare uttalade, således i regel naturligt att systematiken främst ges betydelse när straffvärdet för den samlade brottsligheten bestäms. I det angivna fallet var fråga om tillverkning av en stor mängd förfalskade identitetshandlingar skulle ses som ett eller flera fall av urkundsförfalskning och om hur brotten skulle rubriceras. Högsta domstolen bedömde varje förfalskningshandling som ett särskilt brott av normalgraden. Det inslag av systematik och planering som kännetecknat brottsligheten beaktades i stället främst vid straffmätningen inom ramen för tillämpningen av asperationsprincipen.

På motsvarande sätt beaktades brottslighetens systematiska karaktär i rättsfallet ”De upprepade skattebrotten” NJA 2018 s. 634. Där hade den tilltalade av hovrätten dömts för nio fall av skattebrott vilka, med hänvisning till det systematiska i förfarandet, bedömdes som

⁵⁵ Jfr Ulväng, Sammanläggning av flera systematiskt begångna brott till ett grovt brott – en replik, SvJT 2011 s. 1036–1049 på s. 1046.

⁵⁶ Se ”Tillgreppen i köpcentret”, ”Socialbidragen”, NJA 2012 s. 886, ”De upprepade förfalskningarna”, NJA 2018 s. 634 ”De upprepade skattebrotten”, ”Upprepade övergrepp i rättssak” och ”Mottagarkontona” NJA 2020 s. 344. Jfr dock prop. 2020/21:52 s. 113.

⁵⁷ Se Ulväng, SvJT 2011 s. 1036–1049 på s. 1049.

grova brott. Det samlade straffvärdet ansågs motsvara ett års fängelse. Högsta domstolen fann emellertid att förfarandet inte präglades av sådan systematik som bör krävas för att kvalifikationsgrunden för grovt brott ska vara uppfylld. Gärningarna bedömdes således som skattebrott av normalgraden. Enligt vad Högsta domstolen konstaterade motsvarade de enskilda brotten straffvärde två eller tre månaders fängelse. Med tillämpning av asperationsprincipen – inom vilken de inslag av systematik som ändå var för handen beaktades – fastställdes den samlade brottslighetens straffvärde till fängelse i tio månader.

Att det är fråga om en stor mängd brott innebär – som också framgått ovan – dock inte att brottsligheten med nödvändighet anses systematisk i den mening som avses i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. I den ovan nämnda ”Skärtorsdagsdomen” ansåg Högsta domstolen att de dryga 30 tillgreppsbrott som målet gällde närmast framstod som exempel på en sådan i omognad och oförstånd bottnande brottslighet av kvantitativt omfattande slag som inte är ovanlig bland unga lagöverträdare och vars förekomst utgör ett av skälen för den särskilda påföljdsregleringen för unga. Enligt Högsta domstolen präglades brottsligheten således inte av någon sådan planmässighet eller systematik som skulle kunna betraktas som en försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen.⁵⁸

Ett annat exempel på när ett upprepat brottsligt förfarande inte bedömdes som systematiskt ger det ovannämnda rättsfallet NJA 2011 s. 675. Högsta domstolen uttalade där att i fråga om upprepade förvärv av narkotika som beror på eget missbruk är sambandet mellan brotten i regel inte sådant att brottsligheten är att anse som systematisk i den mening som avses i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken.

Till samma slutsats kom Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2014 s. 859 som också behandlats ovan. De aktuella fildelningsbrotten hade visserligen begåtts upprepade gånger och på likartat sätt vid varje tillfälle, men som Högsta domstolen konstaterade kunde brotten endast begås på det sätt som skett. För att betrakta ett sådant upprepat förfarande som en försvårande omständighet enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken bör, enligt vad Högsta domstolen fastlade, krävas en mer kvalificerad systematik i handlandet.

⁵⁸ Det kan dock noteras att ”Skärtorsdagsdomen” meddelades före det att bestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ändrades så att systematik uttryckligen kom att omfattas av denna Straffskärpningsgrund.

Brotten riktar sig mot samma person

En särskild form av systematik föreligger i det fallet att upprepade brott begås mot en och samma person. Fråga uppkommer då hur det tilltagande allvar som ett sådant förfarande ofta innebär för brotts-offret kan beaktas vid straffvärdebedömningen. Högsta domstolen har i ett flertal rättsfall under senare år generellt uttalat att det i fall där brottsligheten har riktat sig mot samma målsägande inte sällan kan finnas skäl att låta asperationsprincipen få ett mindre genomslag än annars.⁵⁹ I ett par av dessa rättsfall har frågan behandlats mer ingående.

I rättsfallet ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” NJA 2019 s. 238 hade den tilltalade gjort sig skyldig till omkring 100 fall av grov våldtäkt mot barn och andra allvarliga sexualbrott i huvudsak riktade mot samma målsägande. Eftersom det högsta straffet för grov våldtäkt mot barn vid enkel brottslighet är fängelse i tio år uppgick maximistraffet för den samlade brottsligheten till 14 års fängelse (se 26 kap. 2 § brottsbalken). I fråga om vilka överväganden som typiskt sett gör sig gällande i ett fall likt det aktuella uttalade Högsta domstolen:

Vid bedömningen av det samlade straffvärde som allvarliga sexualbrott kan ha, måste hänsyn tas till det samband som finns mellan brotten, liksom till den systematik som har präglat dem. Inte minst gäller det när gärningsmannen under en längre tid har begått sådana brott mot en skyddslös eller närstående person. Brottsligheten kännetecknas ofta av att offret är helt utlämnat åt gärningsmannen och befinner sig i en mycket utsatt och inte sällan närmast tvångsliknande situation. Det finns därför särskild anledning att beakta brottslighetens samlade innebörd och verkningar. Det kan ofta vara så att allvaret i de enskilda brotten ökar med tiden genom att de tillkommande brotten förstärker och förlänger offrets utsatta situation. Denna typ av omständigheter bör därför få genomslag när det samlade straffvärdet av brottsligheten ska bestämmas.

I fråga om straffvärdebedömningen i det aktuella målet konstaterade Högsta domstolen att brotten utövats återkommande och systematiskt under nästan fem års tid, att den tilltalade genomgående hade visat stor hänsynslöshet samt att målsäganden, som var nio år när övergreppen började, hade befunnit sig i en skyddslös, utsatt och närmast tvångsliknande situation, utan någon verklig möjlighet att undgå övergreppen under den tid som de pågick. Det kvalitativt försvårande hade, enligt vad Högsta domstolen fortsatte, inte utgjort element i

⁵⁹ Se ”De upprepade förfälskningarna” NJA 2018 s. 378, ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” NJA 2019 s. 238, ”Upprepade övergrepp i rättssak” NJA 2019 s. 747, ”Nio månaders förföljelse” NJA 2020 s. 216 p. 10 och ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703 p. 25.

någon enskild gärning och måste därför ges stor betydelse utöver det samlade straffvärdet hos de enskilda gärningarna i sig. Mot denna bakgrund bedömde Högsta domstolen att straffvärdet för den samlade brottsligheten motsvarade fängelse i tolv år.

Rättsfallet ”Upprepade övergrepp i rättssak” NJA 2019 s. 747 gällde upprepade fall av övergrepp i rättssak begångna mot samma målsägande under en tremånadersperiod. Högsta domstolen konstaterade där att det förhållandet att en viss gärning upprepas mot en och samma målsägande kan påverka allvaret i de enskilda gärningarna. I linje med vad som uttalats i rättsfallet ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” uttalade Högsta domstolen vidare att denna typ av tilltagande allvar förstås kan beaktas vid bestämmande av straffvärdet för de enskilda brotten, men att den också kan beaktas vid bestämmande av straffvärdet för den samlade brottsligheten. Som ett skäl för att beakta det tilltagande allvaret i gärningarna på detta sätt anförde Högsta domstolen att man då får en bättre överblick över de samlade konsekvenserna och undviker risken att straffvärdebedömningen blir mekanisk, vilket kan leda både till för stränga och för milda resultat.

10.5.3 Påföljdsvalet vid flerfaldig brottslighet

Gemensam påföljd som huvudregel

Huvudregeln när någon döms för flera brott är som redan framgått att domstolen ska bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten (30 kap. 3 § första stycket brottsbalken). Förutom att den påföljd som då väljs kommer att omfatta samtliga de brott som gärningsmannen döms för, medför principen också att straffet för dessa brott måste mätas ut gemensamt och i ett enhetligt värde eller, med andra ord, i en och samma straffform. Det är sedan det gemensamma straffvärdet (eller straffmättningsvärdet) som ligger till grund för valet av påföljd.

Vilken påföljd som ska väljas påverkas inte av det faktum att det är fråga om flerfaldig brottslighet. Liksom vid enkel brottslighet bestäms påföljden således i enlighet med de allmänna regler för påföljdsbestämning som finns i 30 kap. brottsbalken.⁶⁰ Likaså kan reglerna i 34 kap. brottsbalken aktualiseras även vid flerfaldig brotts-

⁶⁰ Se Ulväng, a.a., s. 228.

lighet. För en närmare beskrivning av hur dessa regler tillämpas hänvisas till avsnitt 5.2.4.

Det är normalt det allvarligaste brottet, dvs. brottet med det högsta straffvärdet, som styr påföljdsvalet.⁶¹ I avsnitt 10.5.1 har redogjorts för när fängelse respektive böter får användas som gemensamt straff för flera brott och hur straffskalan konstrueras i dessa fall. Vid brottslighet med ett straffvärde på fängelsenivå kan givetvis ett fängelsestraff på vanligt sätt ersättas med en villkorlig dom eller skyddstillsyn. I förekommande fall kan även de särskilda vårdpåföljderna i 31 och 32 kap. brottsbalken aktualiseras i enlighet med vad som följer av bestämmelserna där.

Undantag från huvudregeln

Från huvudregeln att det ska dömas till en gemensam påföljd finns ett antal undantag. Undantagsreglerna syftar till att undanröja de situationer där en tillämpning av huvudregeln skulle resultera i att den straffrättsliga reaktionen antingen blev alltför lindrig eller alltför sträng.

För det första får rätten, om det finns särskilda skäl, döma till böter och samtidigt döma till annan påföljd för brottsligheten i övrigt. Detta framgår av 30 kap. 3 § andra styck första meningen brottsbalken. Av förarbetena framgår att utrymmet för att tillämpa denna undantagsregel är ytterst begränsat.⁶² Företrädesvis tycks den syfta till att göra det möjligt att döma särskilt till böter för en rättegångsförseelse även om den tilltalade döms till annan påföljd för brottsligheten i övrigt. Genom att rätten dömer särskilt för rättegångsförseelsen visas att denna inte lämnas obeaktad.⁶³

Ett praktiskt sett något viktigare undantag görs *för det andra* i 30 kap. 3 § andra stycket andra meningen. Enligt den bestämmelsen får rätten, om det finns särskilda skäl, döma till fängelse för ett eller flera brott samtidigt som den dömer till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt. Syftet bakom denna bestämmelse är att möjliggöra att i vissa fall avstå från att döma ut ett längre fängelsestraff när skälen för fängelse endast är hänförliga till en mindre del av brottsligheten. Den kan alltså tillämpas i fall då den tilltalade ska dömas dels för ett sådant brott som med hänsyn till sin art påkallar

⁶¹ Ibid.

⁶² Se SOU 1956:55, s. 322 f.

⁶³ Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 30 kap. 3 §.

att ett kortare fängelsestraff döms ut, dels för annan brottslighet som bedömd för sig skulle ha lett till skyddstillsyn eller villkorlig dom.⁶⁴ Som exempel kan nämnas det fallet att någon samtidigt ska dömas för ett grovt rattfylleri med ett straffvärde motsvarande en månads fängelse och för ett grovt bedrägeri med ett straffvärde motsvarande nio månaders fängelse. Endast rattfylleribrottet är av sådan art att ett fängelsestraff är påkallat. Om domstolen i det läget väljer fängelse som gemensam påföljd måste straffets längd emellertid bestämmas med utgångspunkt i bedrägeribrottets straffvärde. För att påföljden inte ska bli alltför sträng i en sådan situation kan domstolen således i stället döma till fängelse för rattfylleribrottet och till villkorlig dom eller skyddstillsyn för det grova bedrägeriet.

Om det brott som med hänsyn till dess art talar för fängelse också är det allvarligaste brottet torde utrymmet däremot vara begränsat att döma till olika påföljder för brotten.⁶⁵

För det tredje ges i 25 kap. 5 § andra stycket brottsbalken en möjlighet att döma särskilt till penningböter för ett eller flera penningbrottsbrott och samtidigt döma till annan form av böter för brottsligheten i övrigt. För att detta ska vara möjligt krävs att det föreligger särskilda skäl. Det bör då vara fråga om brottslighet av olika art där ett gemensamt straff skulle ge ett orimligt resultat. Exempel på detta kan vara ett förmögenhetsbrott som förskyller ett lågt antal dagsböter och ett antal trafikförseelser som förskyller höga penningböter. Dagsböter som gemensamt straff skulle i en sådan situation kunna ge ett proportionellt sett för lågt straff i kronor räknat.⁶⁶

För det fjärde finns i 25 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken ett obligatoriskt undantag från att tillämpa huvudregeln om gemensamt straff i fråga om normerande böter och böter som inte får förvandlas till fängelse. Av denna bestämmelse följer att nämnda bötesformer alltid ska dömas ut särskilt, när det är fråga om flera brott som alla föranleder böter. Detta undantag torde dock mycket sällan komma till användning.

För det femte finns ett undantag som gäller påföljdsbestämningen i högre rätt när domstolen dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt. I den situationen ska brottsligheten i varje sådan dom leda till en särskild påföljd (se 30 kap. 3 § tredje stycket). Regeln infördes

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Se prop. 1990/91:68 s. 123.

2016 i samband med en omarbetning av 34 kap. brottsbalken. Tidigare gällde att högre rätt skulle döma ut en gemensam påföljd för samtliga brott i de olika domarna, och detta oavsett om brotten i den andra underrättsdomen begåtts efter den första domen och därmed utgjorde ett återfall. Detta kunde i sin tur leda till att den tilltalade kunde uppnå en fördel genom att överklaga de olika underrättsdomarna, eftersom straffmätningen då kom att avse den samlade brottsligheten i enlighet med principen om straffmätning vid flerfaldig brottslighet. För att ordningen med skärpt ingripande vid återfall skulle upprätthållas även efter överklagande ändrades således reglerna i detta avseende.⁶⁷ Regeln behandlas även i avsnitt 5.2.4.

10.6 Tidigare överväganden

10.6.1 Inledning

Sedan regleringen av det förhöjda maximistraffet vid flerfaldig brottslighet ändrades i samband med 1989 års påföljdsreform har bestämmelserna om straffmätning vid flerfaldig brottslighet varit i huvudsak oförändrade. Detta innebär dock inte att diskussionen om hur påföljden bör bestämmas i dessa fall har avstannat. Tvärtom har frågan om straffmätning och s.k. mängdreduktioner vid flerfaldig brottslighet återkommande uppmärksamrats, såväl i den allmänna debatten som i olika lagstiftningsärenden. Bland annat har frågan berörts i ärenden som tagit sikte på vissa former av systematisk brottslighet och på en snabbare lagföring.⁶⁸ Frågan har också behandlats av Straffnivåutredningen och Påföljdsutredningen i deras respektive betänkanden *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85)⁶⁹ och *Nya påföljder* (SOU 2012:34)⁷⁰ samt nu senast av Flerbrottsutredningen i betänkandet *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1).⁷¹ Nedan följer en kort sammanfattning av de nämnda utredningarnas överväganden och förslag.

⁶⁷ Se prop. 2015/16:151 s. 58 f.

⁶⁸ För en sammanfattning av dessa överväganden hänvisas till SOU 2023:1, avsnitt 4.6.2 och 5.7.4.

⁶⁹ Se a. betänkande avsnitt 8.6.

⁷⁰ Se a. betänkande band 3, kap. 19.

⁷¹ Se a. betänkande kap. 7.

10.6.2 Straffnivåutredningen

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot s.k. mängdreduktioner fick Straffnivåutredningen i uppdrag att överväga betydelsen vid straffmätningen av flerfaldig brottslighet och återfall i brott. I slutbetänkandet *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85) gjorde utredningen bedömningen att det inte fanns förutsättningar att i det sammanhanget lägga fram förslag till ändrad lagstiftning när det gäller bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet. Visserligen kan det, enligt utredningen, inte bortses ifrån att den reduktion som görs vid flerfaldig brottslighet ibland kan vara generös till den tilltalades fördel. Enligt vad utredningen anförde måste det vidare betraktas som ett problem att den som gör sig skyldig till ett stort antal lagöverträdelse innan lagföring sker till sist blir i det närmaste straffimmun. Därför ansåg utredningen att det i och för sig kunde övervägas om storleken av den reduktion som ska göras vid flerfaldig brottslighet bör regleras genom lagstiftning. Med hänsyn bl.a. till att en sådan reglering skulle behöva bli relativt detaljerad och riskera att göra systemet mindre flexibelt kom utredningen emellertid till slutsatsen att övervägande skäl talade för att den fortsatta utvecklingen på området borde ske i praxis. Problemet borde enligt utredningen i stället mötas genom att så långt det är möjligt åstadkomma en 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 brottsbalken som innebär att det numera kan utgöra en försvårande omständighet att ett brott har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats systematiskt. Om den tilltalade döms för flera brott som har ingått i en sådan systematiskt utövad brottslighet påverkar det med andra ord det sammantagna straffet i höjande riktning (jfr ovan avsnitt 10.5.2).

10.6.3 Påföljdsutredningen

Behovet av en reglering som ger flerfaldig brottslighet större genomslag vid påföljdsbestämningen eller som motverkar sådan brottslighet mer effektivt övervägdes även av Påföljdsutredningen. Utredningen redovisade i betänkandet *Nya påföljder* (SOU 2012:34) flera alternativ till hur en sådan reglering skulle kunna åstadkommas.

Som ett första alternativ diskuterades en höjning av straffmaximum i den gemensamma straffskalan. Utredningen framhöll att en sådan förändring skulle medge längre fängelsestraff vid flerfaldig brottslighet och signalera att rådande straffmätningspraxis bör skärpas. Med hänsyn till att straffnivåerna vid flerfaldig brottslighet i allmänhet ligger långt ifrån gällande straffmaximum och att även den nuvarande regleringen således medger en utveckling av praxis i skärpande riktning, ifrågasatte utredningen emellertid behovet och betydelsen av en sådan lagändring. Utredningen ansåg också att en sådan förändring skulle kunna leda till väl höga straffnivåer för vissa brott och till resultat som är svårförenliga med humanitetsprincipen och principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Som ett andra alternativ övervägdes en höjning av straffminimum i den gemensamma straffskalan på så sätt att det svåraste av de lägsta straffen måste överskridas. En sådan ändring skulle enligt utredningen innebära en anvisning om att straffmätningspraxis vid flerfaldig brottslighet bör skärpas. Förändringen skulle också medföra att varje brott, oavsett svårhet, tillmäts större betydelse vid bedömningen av det samlade straffvärdet. Utredningen framhöll dock att en sådan ordning, förutom att den i vissa fall skulle komma i konflikt med gällande straffmätningstradition, skulle kunna föra med sig omfattande processrättsliga konsekvenser. Bland annat kan den enligt utredningen antas begränsa möjligheterna att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, vilket i sin tur innebär försämrade förutsättningar för en snabb och effektiv brottsutredning och lagföring.

Ett tredje alternativ som togs upp var att närmare reglera straffmätningen vid flerfaldig brottslighet genom att på ett mer utförligt sätt ange grunderna för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. En sådan lösning skulle enligt utredningen kunna öka tydligheten i systemet och eventuellt leda till en mer enhetlig rättstillämpning. Utredningen ansåg emellertid att det kunde ifrågasättas vilket innehåll en mer detaljerad bestämmelse av det slaget skulle ha

samt att det finns anledning att undvika en sådan med hänsyn till systemets komplexitet. Utredningen avfärdade därvid en förändring liknande den som Straffnivåutredningen övervägde, dvs. att genom lagstiftning reglera storleken av den reduktion som ska göras. Detta med hänvisning till att en sådan reglering inte skulle stämma överens med de grundläggande principer som gäller för påföljdsbestämning vid flerbaldig brottslighet, närmare bestämt att straffvärdet ska motsvara den samlade brottsligheten och att inte varje brott ska bedömas för sig. Ytterligare en variant som diskuterades i detta sammanhang var att formulera en bestämmelse som utgår från tanken att en reduktion kan vara berättigad om det finns ett särskilt samband mellan brotten. Utredningen avfärdade emellertid även en sådan lösning, främst på grund av de svårigheter det innebär att på ett generellt plan slå fast vad som utgör ett relevant samband och vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse vid bedömningen.

Sammantaget ansåg utredningen således att övervägande skäl talade emot en förändring av den lagstiftning som tar sikte på straffvärdebedömningen vid flerbaldig brottslighet. I stället förordade utredningen som ett fjärde alternativ vissa förändringar av den dåvarande regleringen i 34 kap. brottsbalken. Den berörda regleringen innebar att reella återfall i vissa situationer skulle behandlas som flerbaldig brottslighet vid påföljdsbestämningen. Enligt vad utredningen föreslog skulle en sådan tillämpning i stället förbehållas s.k. nyupptäckt brottslighet.

Med grund i Påföljdsutredningens betänkande föreslog regeringen i propositionen *Ny påföljd efter tidigare dom* (prop. 2015/16:151) en reform av regleringen i 34 kap. brottsbalken. Ändringarna innebar bl.a. att gemensam straffmätning endast ska tillämpas vid brott begångna före en tidigare dom (nyupptäckt brottslighet) och ger uttryck för en skärpt syn på återfall i brott. Reglerna har behandlats mer utförligt i avsnitt 5.2.4.

Beträffande ordningen för hur straffvärdebedömningen ska göras vid flerbaldig brottslighet anslöt sig regeringen till utredningens bedömning att denna framstår som väl avvägd. Några ytterligare förslag till ändringar av den ordningen lämnades därför inte.⁷²

⁷² Se a. prop. s. 54–57.

10.6.4 Flerbrotsutredningen

Uppdraget

Flerbrotsutredningen tillsattes år 2021 och fick i uppdrag att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Enligt direktiven ålades utredningen att ta fram olika modeller för hur en sådan skärpning kan åstadkommas, och i uppdraget ingick att överväga förändringar både av den gemensamma straffskalan och av principerna för straffmätningen. En särskild fråga som utredningen skulle överväga var också vilken inverkan ett samband mellan brotten bör ges vid straffvärdebedömningen. En utgångspunkt skulle enligt direktiven vara att det liksom tidigare ska bestämmas ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten. Som en annan utgångspunkt angavs att de grundläggande principerna om proportionalitet och ekvivalens även fortsättningsvis ska upprätthållas och att det av dessa bl.a. följer att det krävs någon form av reduktion av straffvärdet för tillkommande brottslighet. Med andra ord gick uppdraget ut på att skärpa den straffrättsliga bedömningen av flerfaldig brottslighet inom ramen för aspirationsprincipens tillämpning.

Genom tilläggsdirektiv fick utredningen dessutom i uppdrag att se över reglerna om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning.

I det ovan nämnda betänkandet *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1) lämnade utredningen, i enlighet med uppdraget, förslag till skärpningar av såväl den gemensamma straffskalan som principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet. Därutöver lämnade utredningen ett förslag om att införa s.k. straffmätningstationer i lagstiftningen. Förslagen – som har remitterats men inte lett till lagstiftning – beskrivs närmare i det följande. I fråga om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning kom utredningen till slutsatsen att den nuvarande regleringen är väl avvägd och avstod därför från att föreslå några ändringar. Dessa överväganden berörs inte närmare i detta sammanhang.

Den gemensamma straffskalan

När det gäller *böter* som gemensamt straff fann utredningen att den nuvarande straffskalan inte bör ändras. Såvitt avser den gemensamma straffskalan för brott på *fängelsenivå* blev slutsatsen däremot en annan. Här anförde utredningen att det till följd av de skärpningar som skett av straffskalorna för flertalet enskilda brott kan finnas ett behov av att skärpa straffskalan i vissa avseenden också för flerfaldig brottslighet, så att denna inte blir alltför snäv i förhållande till de straffnivåer som gäller i dag. Därtill pekade utredningen bl.a. på det förhållandet att skärpningar av reglerna för den konkreta straffmätningen av flerfaldig brottslighet kan kräva att den gemensamma straffskalan anpassas därefter.

En utgångspunkt för utredningen i denna del var att det även fortsättningsvis ska finnas en i förhållande till det allvarligaste brottet förhöjd straffskala eller, med andra ord, att det högsta straffet ska få överskridas med viss tid. Andra utgångspunkter var att ett tidsbestämt fängelsestraff, liksom tidigare, inte ska få överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år. Inom dessa ramar föreslog utredningen sedan ett antal skärpningar med avseende på vilka straffmaxima som ska gälla på olika straffnivåer. Därmed skulle 26 kap. 2 § andra stycket brottsbalken och ett nytt tredje stycke i paragrafen komma att få följande lydelse (ändringar anges i kursiv och nuvarande ordning inom parentes).

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller arton år. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i *sju* (i dag åtta) år,
3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i *sju* (i dag åtta) år eller längre *men inte uppgår till fängelse i tio år*,
4. *sex år, om det svåraste straffet är fängelse i tio år.*

Om det svåraste av de lägsta straffen är fängelse i tre år eller mer får fängelse på viss tid bestämmas till högst tio år, eller den längre tid som kan följa av andra stycket. Straffet får dock inte överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra.

Förslaget innebär för det första att straffmaximum höjs i sådana fall där det enskilt svåraste straffet är fängelse i sju år. Ett sådant straff ska enligt vad utredningen föreslog kunna överskridas med fyra år

i stället för med dagens två (se ändringarna i andra stycket 2 och 3). De brott som skulle beröras av skärpningen angavs vara vissa narkotika-, vapen-, och smuglingsbrott.

För det andra föreslogs att ett nytt intervall införs i 26 kap. 2 § andra stycket som ska gälla i de fall när det svåraste straffet är fängelse i tio år (se den föreslagna fjärde punkten). Ett sådant straff ska enligt förslaget kunna överskridas med sex år. Det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet när inget av brotten har livstids fängelse i straffskalan skulle därmed (om inte 26 kap. 3 eller 3 a § brottsbalken också är tillämplig) bli 16 års fängelse, i stället för som tidigare 14. Som exempel på brott som skulle träffas av skärpningen angavs framför allt dråp samt grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn.

Slutligen föreslogs ett särskilt gemensamt straffmaximum för brott med höga minimistraff (se det föreslagna nya tredje stycket). Skärpningen, som är avsedd att träffa upprepade våldtäktsbrott av normalgraden, innebär att straffet får bestämmas till högst tio år, om det strängaste minimistraffet i brottskombinationen är fängelse i tre år eller mer.

När det gäller den gemensamma straffskalans minimum ansåg utredningen att detta även fortsättningsvis bör motsvara brottskombinationens strängaste minimistraff. Eftersom detta följer redan av straffskalorna för de enskilda brotten (samt av vissa andra skäl) föreslog utredningen emellertid att den särskilda bestämmelsen härom i nuvarande 26 kap. 2 § fjärde stycket tas bort.

Straffvärdebedömningen

I enlighet med uppdraget laborerade utredningen också med ett antal olika modeller för hur en skärpt straffvärdebedömning vid flerfaldig brottslighet skulle kunna åstadkommas. I korthet gick två av modellerna ut på att den samlade brottslighetens straffvärde som huvudregel bedöms utifrån en i lag fastställd kvotdelsberäkning av straffvärdet för vart och ett av de enskilda brotten. Enligt den första modellen (modell 1) skulle kvotdelarna avta, men vara desamma oavsett straffnivå och därmed leda till strängare straff för framför allt svåra och medelsvåra brott. Enligt den andra modellen (modell 2) skulle kvotdelarna genomgående vara lika stora ($1/3$), med följden att straffen

skulle skärpas vid omfattande eller allvarlig brottslighet. En tredje modell som diskuterades byggde i stället på att straffvärdet för den samlade brottsligheten bedöms utifrån den sammantagna skada, fara eller kränkning som gärningarna inneburit. Även en fjärde modell, som innebar att asperationen flyttades till ett senare led av straffmätningen, övervägdes.

Som fördelar med de två första modellerna framhöll utredningen att de är jämförelsevis tydliga, lättillämpade och förutsebara och därmed kan förväntas främja en enhetlig rättstillämpning. Som nackdelar anfördes att de riskerar att leda till en mekanisk straffmätning, befästa tanken på att det ges mängdrabatter och i olika avseenden få otillfredsställande resultat. Den tredje modellen skulle enligt utredningen visserligen möjliggöra en mer flexibel och nyanserad straffmätning, men å andra sidan vara svårtillämpad, riskera att leda till en ojämn rättstillämpning och inte med nödvändighet innebära en skärpning i förhållande till tidigare praxis. Liknande invändningar anfördes mot den fjärde modellen.

Mot bakgrund av de identifierade nackdelarna med respektive modell ansåg utredningen att ingen av dem framstod som alltigenom lämplig i sin renodlade form. Därför föreslog utredningen en lösning som byggde på en kombination av modell 2 och 3, dvs. mellan en modell som utgår ifrån en sammantagen bedömning av brottslighetens allvar och en kvotdelsbaserad andelsberäkning med fasta (icke avtagande) kvotdelar.

Modellen skulle enligt utredningen syfta till att dels i lag tydliggöra hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas, dels åstadkomma en skärpt syn på sådan brottslighet, i synnerhet i de fall där någon samtidigt ska dömas för ett stort antal brott eller för flera brott som innefattar en allvarlig kränkning av person. Enligt förslaget kommer modellen till uttryck genom ändringar i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken och införandet av ett nytt tredje stycke i samma paragraf. Nämda lagrum skulle därmed få följande lydelse (ändringar anges i kursiv):

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen *eller gärningarna sammantagna inneburit*, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om en gärning inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Vid bedömningen av straffvärdet av flera brott får till straffvärdet av det allvarligaste brottet läggas en andel av de övriga brottens sammanlagda

straffvärden. Den samlade brottslighetens straffvärde ska dock inte anses vara högre än vad som följer av en sammantagen bedömning enligt andra stycket.

Utgångspunkten för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde ska enligt den föreslagna modellen vara den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit, med beaktande även av den tilltalades insikter, avsikter och motiv. Det innebär att en viss skada, kränkning eller fara som regel ska värderas på samma sätt oavsett om denna uppkommit genom ett brott eller flera.

Vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde får domstolen enligt den föreslagna modellen dock använda sig av en hjälpregel som innebär att det till straffvärdet för det allvarigaste brottet läggs en andel av de övriga brotten sammanlagda straffvärden. Av regeln följer att betydelsen av tillkommande brott inte, såsom enligt nuvarande praxis, kommer att avta. I stället ger regeln varje brott ett substantiellt och likvärdigt genomslag vid straffvärdebedömningen. Som huvudregel bör andelen, enligt vad utredningen förordade, vara hälften, men vid mycket allvarlig brottslighet kunna minskas till en tredjedel. Skillnaden motiverades med att det vid lindrigare brottslighet är möjligt att addera straffvärdena av betydligt fler brott utan att nå maximum i den gemensamma straffskalan.

Samtidigt innefattar modellen en begränsningsregel, av vilken följer att den samlade brottslighetens straffvärde inte ska anses vara högre än vad som följer av en sammantagen bedömning av brottslighetens allvar. Som skäl för denna begränsning angav utredningen att ingen bör straffas påtagligt strängare för flera brott än den som har orsakat lika stor skada, kränkning eller fara genom ett enda brott. Begränsningsregeln syftar enligt utredningen också till att säkerställa att relativ proportionalitet mellan brottstyper upprätthålls.

Begränsningsregeln är avsedd att få sin främsta betydelse när brottsligheten är tydligt kvantifierbar, såsom vid narkotikabrott, stölder och bedrägerier. Har brottet däremot innefattat en allvarlig kränkning av brottsoffret bör enligt utredningen i stället varje tillkommande brott få genomslag vid straffvärdebedömning så långt detta – med tillämpning av hjälpregeln – är möjligt inom ramen för den tillgängliga straffskalan. Även sambandet mellan brotten bör enligt utredningen kunna få betydelse för i vilken mån det finns anledning att avvika från hjälpregelns resultat. Bland annat framhölls att om brottsligheten utövats systematiskt bör det minska skälen för att vid en tillämpning av be-

gränsningsregeln reducera det straffvärde som hjälpregeln lett fram till. I dessa fall skulle sambandet mellan brotten således få en skärpande inverkan. Som exempel på när det i stället kan finnas anledning att beakta sambandet i mildrande riktning angav utredningen det fallet att ett eller flera brott ingått som ett led i ett annat, eller olika straffbud annars har överträtts inom ramen för ett och samma händelseförlopp.

Modellen ska enligt förslaget tillämpas också när vart och ett av brotten ligger på bötesnivå. Om en tillämpning av hjälpregeln då leder fram till att straffvärdet inte bara når upp till det högsta antalet dagsböter som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet utan dessutom (i vart fall teoretiskt sett) passerar det, ska domstolen döma till en strängare påföljd om den sammantagna skadan, kränkningen eller faran och övriga straffvärdeomständigheter motiverar det.

Lagfästa straffmätningsstationer

Slutligen föreslog Flerbrottsutredningen att de s.k. straffmätningsstationer som vanligen används av domstolarna slås fast i lag. Detta skulle enligt utredningen kunna ske genom införandet av ett nytt tredje stycke i 26 kap. 1 § brottsbalken med följande lydelse.

Fängelse på viss tid döms ut i

- 1. hela månader, hela år eller hela år och hela månader om straffet överstiger en månad,*
- 2. hela år eller hela år och tre, sex eller nio månader om straffet överstiger tre år,*
- 3. hela år eller hela år och sex månader om straffet överstiger sex år, och hela år om straffet överstiger tolv år.*

Bestämmelsen skulle enligt vad utredningen anförde få till följd att endast omständigheter som är ägnade att skärpa eller mildra straffet på ett mera påtagligt sätt kan få genomslag vid straffmätningen. Syftet med förslaget är enligt utredningen att markera att straffmätningen i ett enskilt fall – oavsett om det rör sig om ett eller flera brott – alltid är resultatet av en bedömning och därför inte bör uttryckas med matematisk exakthet. Ett annat syfte som angavs är att främja en enhetlig och förutsebar rättstillämpning.

Förslagens mottagande

Flerbrottsutredningens förslag fick ett blandat mottagande av remissinstanserna.

En allmän synpunkt som vissa remissinstanser gav uttryck för var att det i stället för sådana punktvisa förändringar som förslagen utgör exempel på bör tas ett samlat grepp om de frågor som handlar om straffmätning och påföljdsval, så att systematiken i regelverket inte går förlorad. En liknande synpunkt som framfördes var att senare års utveckling av straffrätten – där förändringar skett i stor omfattning, hög takt och i olika omgångar – gör att det blir svårt att överblicka de sammantagna konsekvenserna av enskilda förslag, vilket i sig bör mana till försiktighet. Somliga instanser, däribland Sveriges advokatsamfund, framhöll också att den repressionsökning som ett genomförande av förslagen skulle innebära inte står i proportion till det angivna reformbehovet eller att den i vart fall ger anledning att utreda och analysera de bakomliggande skälen för en ändring mer grundligt.

Vad särskilt gäller utredningens förslag till *skärpningar av den gemensamma straffskalan* tillstyrktes eller lämnades dessa utan invändningar av merparten av remissinstanserna. Vissa av dem menade dock att bestämmelsen i 26 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken om ett särskilt straffmaximum för brott med höga minimistraff gjorts alltför komplicerad till sin utformning och avviker från paragrafens övriga systematik.

I fråga om den föreslagna *modellen för straffmätning av flerfaldig brottslighet* var uppfattningarna mer delade. Såväl Brottsofferjouren Sverige (BOJ) som Brottsoffermyndigheten framhöll vikten för berörda brottsoffer av att varje tillkommande brott får betydelse för straffvärdebedömningen och var i det avseendet positiva till förslaget. Av liknande skäl välkomnades förslaget även av juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet. Givet inriktningen av utredningens uppdrag och svårigheterna att reglera straffmätningen av flerfaldig brottslighet i lag, var därtill bl.a. ett flertal domstolar i huvudsak positiva till den föreslagna lösningen. Som förtjänster med denna framhölls bl.a. att modellen framstår som väl avvägd utifrån de intressen som ska tillgodoses, att den kan förväntas främja en enhetlig och förutsebar rättstillämpning och att den innebär att fokus läggs vid vad gärningspersonen har gjort, dvs. vid den sammantagna ska-

dan, faran eller kränkningen, i stället för vid hur många brott det är fråga om.

Ett antal domstolar och andra remissinstanser ställde sig mer tveksamma eller kritiska till förslaget. En återkommande synpunkt var att såväl den s.k. hjälpregeln som begränsningsregeln – liksom relationen dem emellan – är otydlig. Bland annat anmärktes på att det vid tillämpning av hjälpregeln inte står helt klart när andelstalet ska gå ner från hälften till en tredjedel. Det pekades också på att det – i synnerhet vid brottslighet som inte är tydligt kvantifierbar – blir oklart i vilka situationer hjälpregeln resultat ska lindras med tillämpning av begränsningsregeln. Även det förhållandet att det skulle komma att introduceras två typer av bedömningar som båda benämns som en straffvärdebedömning ansågs bidra till otydlighet. Mot denna bakgrund befarades regleringen kunna leda till gränsdragnings- och tillämpningssvårigheter och följaktligen till en spretande rättspraxis.

Det fanns också de som framhöll att de angivna reglerna får sitt egentliga innehåll genom författningskommentaren och efterlyste förtydliganden i lagtexten. Å andra sidan kritiserade bl.a. den juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet den föreslagna konstruktionen för att närmast befästa det matematiska förhållningssätt och mängdrabattstänkande som den enligt utredningen ska vara avsedd att motverka och förordade en mer öppen reglering. I sammanhanget pekade fakultetsnämnden särskilt på att hjälpregeln endast får läggas till grund för straffvärdebedömningen om resultatet understiger vad en sammantagen värdering gett vid handen och att den i realiteten därmed får karaktären av en huvudregel.

Såvitt avser utfallet av modellen påpekade Göteborgs tingsrätt att den s.k. hjälpregeln kommer att få störst genomslag när någon döms för ett förhållandevis stort antal brott av olika slag, vilket innebär att den kan komma att slå oproportionerligt hårt mot viss typ av mängdbrottslighet, som inte nödvändigtvis är den brottslighet som reformen tar sikte på. Denna och andra domstolar efterfrågade också en analys av den föreslagna modellens inverkan på påföljdsvalet samt uttrycktes en farhåga att den kan komma att leda till starkt minskade möjligheter att döma ut skyddstillsyn för tilltalade med allvarliga missbruksproblem.

Vidare problematiserade Åklagarmyndigheten förslaget utifrån dess inverkan på den brottsutredande verksamheten. Här konstaterade myndigheten att med en modell som ger varje tillkommande

brott samma adderande effekt på straffvärdet kommer utrymmet för förundersökningsbegränsning att minska, med följden att färre gärningsmän kommer att bestraffas mer, på bekostnad av förmågan att lagföra så många brottslingar som möjligt och så snart som möjligt. Utifrån intresset av en effektiv brottsbekämpning menade Åklagarmyndigheten därför att den lösning med avtagande kvotdelar som utredningen benämnt som ”modell 1” är att föredra.

Även Hovrätten för Västra Sverige framhöll att det kan finnas anledning att i stället överväga modell 1, eftersom denna i större utsträckning än den föreslagna modellen tar hänsyn till principerna om proportionalitet, ekvivalens och humanitet.

De som uttalade sig särskilt om modellens avsedda tillämpning i förhållande till bötesbrottslighet var över lag positiva till ökade möjligheter att övergå från böter till fängelse, men flera ställde sig tveksamma till om förslaget verkligen kommer att få en sådan effekt.

När det gäller förslaget om lagfästa straffmätningsstationer dominerade de negativa rösterna. Kritiken mot förslaget gick sammanfattningsvis ut på att en ordning med lagfästa straffmätningsstationer skulle göra straffmätningen onödigt stelbent och onyanserad, inkräkta på domares självständighet och riskera att leda till en ökning av antalet mål inom ramen för statens skadereglering till följd av minskade möjligheter att kompensera för kränkningar av Europakonventionen genom strafflindring. Samtidigt påtalade bl.a. Justitiekanslern att förslaget kan komma att motverka syftet att skärpa straffen för flerfaldig brottslighet, eftersom straffmätningsstationerna i vissa fall kan begränsa utrymmet att beakta tillkommande brott.

Bland dem som var mer positivt inställda till förslaget var det flera som förordade någon form av ventil som möjliggör avsteg från straffmätningsstationerna när det föreligger någon strafflindringsgrund enligt 29 kap. 5 eller 5 a § och/eller när det annars finns omständigheter som skulle kunna motivera ekonomisk kompensation från staten.

Därutöver hade ett stort antal remissinstanser synpunkter på utredningens analys av förslagets konsekvenser.

10.7 Ordningen i några andra europeiska länder

10.7.1 Inledning

Av våra direktiv framgår att vi ska göra de internationella jämförelser som vi bedömer som relevanta och att särskilt de nordiska länderna då bör uppmärksammas. Vi har därför valt att fördjupa oss i regelverken i Norge, Finland och Danmark. I enlighet med våra direktiv har vi också, fast mer översiktligt, studerat hur flerfaldig brottslighet hanteras i Tyskland och England. Studierna redovisas i detta avsnitt.

Viktigt att understryka är att det – även i förhållande till de rättsordningar som liknar vår – är svårt att jämföra reaktioner på brott i olika länder. Förutom att det inte är helt enkelt att få en rättvisande bild utan erfarenheter av den praktiska tillämpningen, kan skillnader i fråga om bl.a. begreppsanvändning, påföljdssystemens uppbyggnad, bakomliggande bestraffningsideologier och verkställighetsregler göra att jämförelserna haltar. När det gäller flerfaldig brottslighet tillkommer dessutom den svårigheten att straffnivåerna för de enskilda brotten kan variera avsevärt samt att det i rättspraxis långt ifrån alltid går att utläsa hur den samlade straffrättsliga reaktionen har bestämts. Till detta kommer att skilda regler i fråga om t.ex. åtalsplikts utformning, förundersökningsbegränsning och liknande, liksom olika principer i fråga om brottslighetskonkurrens, kan få stor betydelse för i vilken utsträckning flerfaldig brottslighet bestraffas. Redogörelsen nedan bör läsas mot denna bakgrund.

10.7.2 Norsk rätt

Inledande anmärkningar

I norsk rätt finns bestämmelser om påföljder och påföljdsbestämning i straffeloven. De allmänna reglerna om straffmätning är samlade i lagens 14 kap. och har behandlats kortfattat i avsnitt 9.7.3. Påföljdernas innehåll och reglerna för påföljdsvalet beskrivs närmare i avsnitt 5.3.3. I detta avsnitt redogörs således endast för de särskilda regler och principer som berör straffskalan och straffmätningen vid flerfaldig brottslighet.

För en sammanfattning av de norska principerna för brottslighetskonkurrens, som alltså styr när ett brottsligt förfarande ska betrak-

tas som ett brott eller flera, kan hänvisas till Flerbrottsutredningens betänkande SOU 2023:1, avsnitt 6.2.2. För att underlätta förståelsen av den fortsatta framställningen bör dock nämnas att den norska konkurrensläran gör en åtskillnad mellan brott som begåtts i realkonkurrens, dvs. genom olika handlingar, och sådana som begåtts i idealkonkurrens, eller med andra ord genom en enda handling. Begreppen känns igen från den tidigare svenska strafflagen före 1938 års reform (se avsnitt 10.4). Till skillnad från i den dåvarande svenska regleringen återfinns begreppen emellertid inte i den norska straffeloven. Vilken typ av konkurrenssituation som är för handen kan dock få betydelse när straffet ska mätas ut (se vidare nedan).

Grundläggande principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet

När någon har gjort sig skyldig till flera brott behandlas de som regel i samma rättegång. I normalfallet utdöms då ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten. Liksom i svensk rätt görs därvid en gemensam straffmätning med tillgång till en förhöjd straffskala. Såväl konstruktionen av den förhöjda straffskalan som den konkreta straffmätningen bygger på den s.k. straffskärpningsprincipen. Denna motsvarar vad som i svensk rätt benämns asperationsprincipen och utgör således en mellanvariant av absorption och kumulation.

Straffskalan vid flerfaldig brottslighet

Regler om hur den förhöjda straffskalan konstrueras finns i straffeloven § 79 punkten a. Bestämmelsen är enligt sin ordalydelse tillämplig när någon genom en eller flera handlingar har begått flera brott. Detta innebär att den förhöjda straffskalan gäller både vid ideal- och realkonkurrens. Däremot är den inte tillämplig vid sammansatta brott som exempelvis rån. Därmed kommer straffskalan för gärningar som rent faktiskt är jämförbara att kunna skilja sig åt beroende på om förfarandet rättsligt sett bedöms som ett eller flera brott. Vid den konkreta straffmätningen är det emellertid oftast av mindre betydelse om gärningen ansetts utgöra ett brott eller flera, eftersom det ut-

mätta straffet i allmänhet håller sig inom straffskalan för det svåraste brottet.⁷³

När straffeloven § 79 punkten a är tillämplig kan straffet för den samlade brottsligheten bli upp till dubbelt så långt som maximistraffet för det svåraste brottet. Straffet kan dock aldrig bli längre än summan av straffskalorna i de straffbud som domen gäller. Som exempel kan nämnas att den gemensamma straffskalan för ett rån och en skadegörelse – vars straffmaximum är fängelse i sex respektive ett år – till följd av denna begränsning kommer att sträcka sig upp till sju års fängelse. Som ytterligare en begränsning gäller att straffskalan för det svåraste brottet maximalt kan förhöjas med sex år. Detta innebär att om gärningspersonen döms för ett fall av grov kroppsskada (straffeloven § 274), som har ett maximistraff på 10 års fängelse, förhöjs straffskalan vid flera brott till fängelse i högst 16 år – inte i 20 år, såsom en fördubbling skulle ha medfört.

Slutligen gäller att straffet inte heller får överstiga 21 år, eller 15 år om gärningspersonen var under 18 år vid gärningstillfället. Maxgränsen på 21 år tillämpas dock inte om ett eller flera av brotten kan bestraffas med fängelse i upp till 30 år, såsom vid grovt terroristbrott. I sådana fall kan straffet bli 30 år även om det ska bestämmas ett gemensamt straff som omfattar också andra brott.

Om ett av brotten kan leda till fängelse, men ett annat inte kan medföra ett strängare straff än böter, kan domstolen antingen döma ut böter vid sidan av fängelsestraffet eller döma till ett gemensamt fängelsestraff och därvid beakta bötesbrottsligheten som försvärande omständigheter. Lagen reglerar inte det fallet att samtliga brott endast kan medföra böter, men även i dessa fall utmäts ett gemensamt straff. Det gemensamma bötesstraffet kan då inte bli högre än vad de sammanlagda bötesstraffen skulle ha blivit om de mätts ut var för sig.

Straffmätningen vid flerfaldig brottslighet

Hur den konkreta straffmätningen ska gå till, och vilken vikt som då ska läggas vid varje brott, säger straffeloven inget om.

När det handlar om s.k. förenklade förelägganden (forenklede forelægg) finns emellertid fasta regler om hur ett gemensamt bötesstraff för flera överträdelser ska fastställas. Vid exempelvis vissa trafikför-

⁷³ Se Høringsnotat, Lovavdelingen, Desember 2016. Snr. 16/7844 s. 7.

seelser gäller att den högsta boten ska räknas fullt ut, medan de övriga ska reduceras till hälften. I fråga om vissa överträdelser av tullförordningen ska däremot de olika bötesbeloppen läggas samman till en gemensam bot. I båda fallen gäller dock att ett förenklat föreläggande inte kan meddelas om den gemensamma boten överstiger ett visst belopp.

I andra fall av flerfaldig brottslighet har lagstiftaren överlämnat till domstolarna att mer skönsmässigt bestämma ett lämpligt straff inom ramen för den förhöjda straffskalan. Eftersom straffeloven bygger på straffskärpningsprincipen förutsätts emellertid att det gemensamma straffet som regel blir kortare än summan av de straff som skulle ha utmätts för de enskilda brotten sedda för sig. Även i norsk rätt förekommer således en form av asperation.

Det kan vara svårt att av praxis utläsa hur olika brott viktas vid straffmätningen och vilka reduktioner som görs.⁷⁴ Likväl kan några huvuddrag urskiljas.

Om flera slags brott har begåtts genom flera handlingar (olikartad realkonkurrens), och ett av brotten är det klart mest allvarliga, utgår domstolen ofta från straffnivån för det brottet och gör tillägg till straffet för övriga brott. Överträdelser som framstår som jämförelsevis lindriga kommer då endast ha en liten eller helt sakna betydelse för straffmätningen. På motsvarande sätt behandlas ofta det fallet att gärningspersonen genom en handling har överträtt flera straffbud (olikartad idealkonkurrens).⁷⁵

Vid realkonkurrens eller likartad idealkonkurrens där inget enskilt brott skiljer ut sig som det mest allvarliga eller kan sägas utgöra huvudbrottet, blir straffmätningen ofta beroende av en mer samlad värdering. Även i dessa fall blir det gemensamma straffet mildare än om man hade lagt samman de fängelsestraff som de enskilda brotten skulle ha medfört var för sig.⁷⁶ I allmänhet blir reduktionerna större ju fler brott den tilltalade döms för vid samma tillfälle.

Nedan följer ett antal exempel på hur det gemensamma straffet vid olika fall av flerfaldig brottslighet har bestämts i praxis.⁷⁷

⁷⁴ Efter en lagändring 2017 gäller dock att det i domskälen dels ska anges om straffelovens § 79 a har tillämpats, dels bör anges straffnivån för vart och ett av de allvarligaste brotten.

⁷⁵ Se prop. 137 L (2016–2017) s. 13 f. och Høringsnotat, Lovavdelingen, Desember 2016. Snr. 16/7844 s. 11.

⁷⁶ Se prop. 137 L (2016–2017) s. 14 och Høringsnotat, Lovavdelingen, Desember 2016. Snr. 16/7844 s. 12.

⁷⁷ Observera att alla avgöranden inte ger uttryck för dagens straffnivå, eftersom vissa straffskalor har skärpts sedan avgörandena meddelades.

- HR 2020-1352-A. Straffet för 15 grova bedrägerihandlingar – varav medverkan till tre fullbordade och tolv försök – gentemot åtta olika företag med sammantaget 18 personligen drabbade, och med en potentiell skada som uppgick till sammanlagt drygt 620 000 norska kronor, ansågs motsvara fängelse i ett år och åtta månader. Därutöver utmättes straff för vissa andra brott, samtidigt som det gjordes avdrag på straffet för lång handläggningstid. Det samlade straffet bestämdes till fängelse i ett år och sex månader.
- HR 2019-721-A. Den tilltalade hade begått sexuella övergrepp över internet mot totalt 49 minderåriga flickor. Brottsligheten pågick i flera år och omfattade övergrepp som var så allvarliga att de föll in under bestämmelsen om våldtäkt genom samlag. Det allvarligaste brottet bedömdes i sig grunda ett fängelsestraff på fem år och de två näst allvarligaste ett fängelsestraff på fyra år och sex månader vardera. Den samlade brottsligheten ansågs som utgångspunkt ge skäl för ett fängelsestraff på 15 till 16 år. Efter straffreduktioner för bl.a. tidsutdräkt bestämdes straffet till 13 års fängelse.
- HR-2017-1675-A. En man blev dömd för att vid samma tillfälle ha försökt föra in olika sorters narkotika i Norge. Høyesterett uttalade att straffmätningen i ett sådant fall innefattar två led: först mäts straffet ut för varje sorts narkotika sedd för sig, därefter görs en samlad helhetsbedömning i enlighet med straffskärpningsprincipen. Høyesterett bedömde att införseln av de olika preparaten var för sig kunde läggas till grund för ett fängelsestraff på drygt två år, cirka ett år och fyra månader respektive ett år. Dessutom omfattade domen ytterligare narkotika som med hänsyn till dess sort och mängd i princip saknade betydelse för påföljdsbestämningen. Vid en samlad helhetsbedömning fann Høyesterett att brottsligheten som utgångspunkt föranledde ett fängelsestraff på två år och nio månader. Høyesterett underströk här bl.a. den avtagande effekt som narkotikans kvantitet bör ha vid straffmätningen. Efter straffreduktion på grund av den tilltalades erkännande bestämdes straffet till fängelse i två år och fem månader.
- Rt. 2015 s. 401. En man blev dömd för två fall av grov våldtäkt av olika målsäganden. Høyesterett uttalade att straffen för varje våldtäkt sedd för sig motsvarade sex års fängelse och att ett rimligt

gemensamt straff som utgångspunkt uppgick till 10 års fängelse. Det konkreta straffet mättes dock ut till nio års fängelse på grund av tidsutdräkten fram till en rättskraftig dom.

- Rt. 2013 s. 1153. Straffen för fyra fickstölder bestämdes till fängelse i åtta månader. Høyesterett uttalade att den normala straffnivån för en professionell fickstöld som begåtts som ett led i en systematisk brottslighet och i syfte att livnära sig av verksamheten, borde vara fängelse i 90 dagar.
- Rt. 2012 s. 1458. Straffen för 64 fullbordade och 18 försök till grova stölder bestämdes till fängelse i sju år och sex månader. Straffet översteg därmed den dåvarande straffskalan för grov stöld på fängelse upp till sex år.
- Rt. 2012 s. 283. Fallet gällde två tilltalade som begått i huvudsak tre rån av sammantaget fyra äldre personer. Lagmannsretten ansåg att de rån som avsåg enskilda personer som utgångspunkt tillsammans motsvarade ett straff på fängelse i tre år och sex månader och att rånet av ett äkta par motsvarade ett fängelsestraff på fyra år och tre månader, vilket Høyesterett anslöt sig till. Det gemensamma straffet bestämdes sedan till fängelse i sju år och tre månader för den ena tilltalade och till fängelse i åtta år för den andre. Høyesterett uttalade att fastställandet av det samlade straffet är avhängigt en konkret värdering av straffvärdheten av samtliga straffbara handlingar och sambandet mellan dem.
- I Rt. 2011 s. 1210 dömdes en tilltalad för 14 grova stölder från privata bostäder, ett försök till grov stöld och en stöld. Straffet sattes till fängelse i fyra år och fyra månader, dvs. i snitt 3,25 månader för varje brott.

10.7.3 Finsk rätt

Inledande anmärkningar

I finsk rätt finns reglerna om påföljder och påföljdsbestämning i den finska strafflagen. Den finska strafflagen reglerar relativt utförligt – och på ett sätt som i mångt och mycket påminner om det svenska – hur ett straff ska mätas ut. Allmänna regler om bestämmande av straff finns i strafflagens 6 kap. Dessa regler har behandlats i avsnitt 9.7.4.

Påföljdernas innehåll och reglerna för påföljdsvalet beskrivs närmare i avsnitt 5.3.4. I det följande redogörs för de särskilda regler och principer som berör straffskalan och straffmätningen vid flerfaldig brottslighet. För en sammanfattning av den finska konkurrensläran, som även den påminner om den svenska, hänvisas till Flerbrottutredningens betänkande SOU 2023:1, avsnitt 6.3.2.

Grundläggande principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet

När någon samtidigt fälls till ansvar för två eller flera brott utdöms i Finland – precis som i Sverige och Norge – som huvudregel ett gemensamt straff. Vidare ligger även i finsk rätt asperationsprincipen till grund för hur straffskalan, liksom det konkreta straffet, fastställs i dessa fall. Det betyder att också Finland använder sig av ett system med s.k. mängdreduktioner, där det gemensamma straffet för flera brott blir betydligt mildare än vad en ren kumulation av straffen för de enskilda brotten skulle innebära.

Straffskalan vid flerfaldig brottslighet

Om någon på en och samma gång ska dömas för två eller flera brott för vilka straffet är fängelse ska ett gemensamt fängelsestraff som regel bestämmas för brotten. Detta framgår av 7 kap. 1 § strafflagen. Av samma paragraf framgår också hur domstolen ska förfara om någon ska dömas till fängelse för ett brott och till böter eller ordningsbot för ett eller flera andra brott. Domstolen får då antingen döma till ett gemensamt fängelsestraff för samtliga brott eller till ett gemensamt fängelsestraff för vissa av brotten och dessutom till böter eller till ordningsbot för de övriga brotten. Slutligen föreskriver paragrafen att livstids fängelse ska användas som gemensamt straff för samtliga brott om något av brotten föranleder livstids fängelse.

Regler om hur straffskalan bildas när ett *gemensamt fängelsestraff* på viss tid ska dömas ut finns i 7 kap. 2 § strafflagen. Bestämmelsen är utformad efter samma principer som motsvarande svenska reglering och innebär att det strängaste maximistraff som kan följa på de olika brotten får överskridas, men att det härvid gäller ett par begränsningar. För det första får strafftiden inte vara längre än den sam-

manlagda tiden för brottens maximistraff. För det andra får det strängaste maximistraffet inte överskridas med mer än

1. ett år, om det strängaste maximistraffet är fängelse under ett år och sex månader,
2. två år, om det strängaste maximistraffet är fängelse i minst ett år och sex månader men under fyra år, och med mer än
3. tre år, om det strängaste maximistraffet är fängelse på viss tid, minst fyra år.

Eftersom det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut för enkel brottslighet är tolv år i Finland medför regleringen att som mest 15 års fängelse kan dömas ut när brottsligheten är flerfaldig.

Kan på ett eller flera brott följa endast böter, anses böterna när den gemensamma tiden för de olika brottens maximistraff räknas ut motsvara sammanlagt en månads fängelse.

Också minimistraffet i den gemensamma straffskalan är detsamma som enligt svensk rätt. Straffet får således inte vara kortare än det strängaste minimistraffet för något av brotten.

Om någon samtidigt ska dömas för två eller flera brott för vilka straffet är böter, ska ett gemensamt bötesstraff bestämmas. Ett gemensamt bötesstraff får vara högst 240 dagsböter. Ett gemensamt bötesstraff får dock inte vara strängare än de sammanlagda maximistraffen för de olika brotten. Om det för något av brotten efter den 1 juni 1969 föreskrivits ett särskilt lägsta bötesstraff, får det gemensamma bötesstraffet inte underskrida detta. (Se 7 kap. 3 § strafflagen.)

Särskilda regler finns dessutom för hur straffet ska bestämmas om någon på en och samma gång ska dömas till böter och ordningsbot för två eller flera brott eller till ordningsbot för två eller flera brott (se 7 kap. 3 a och 3 b §§).

Straffmätningen vid flerfaldig brottslighet

Till skillnad från Sverige och Norge har Finland lagfäst asperationsprincipen på straffmättningsnivån. I 7 kap. 5 § strafflagen slås således fast att domstolen vid utmätning av ett gemensamt straff ska utgå från straffet för det brott för vilket enligt domstolens prövning bör följa det strängaste straffet. Vidare framgår att straffet för brotten ska

mätas ut på ett sådant sätt att det står i ett rättvist förhållande också till antalet brott samt deras grovhet och inbördes samband.

Av bestämmelsen följer att straffet även vid flerbaldig brottslighet ska stå i proportion till brottslighetens allvar. Ju fler och allvarligare brott, desto strängare blir det gemensamma straffet. Bestämmelsen klargör däremot inte vilket genomslag flerbrottsligheten bör få. Denna bedömning har således överlämnats till domstolarna. I praktiken går straffmätningen emellertid som regel till på liknande sätt som i svensk rättstillämpning. Till straffet för det svåraste brottet läggs således normalt en viss andel av de straff som de tillkommande brotten skulle ha föranlett om de bedömts oberoende av varandra.

En tumregel är att lägga till en tredjedel av de individuella straffen för de tillkommande brotten, alternativt en tredjedel av straffet för det näst svåraste brottet och därefter en mindre andel av straffen för övriga brott. Tredjedelsregeln är inte lagfäst, utan bygger i stället på en långvarig praxis. Före det att den nuvarande ordningen med gemensamt straff infördes 1992 tillämpades tredjedelsregeln tämligen strikt. Ett av syftena med 1992 års reform var att skapa ett större utrymme för bedömning i det enskilda fallet, med fokus på att det samlade straffet ska vara rättvist och skäligt som helhet. Rättstillämparen har dock även fortsättningsvis varit benägen att ta den gamla tumregeln i beaktande vid straffmätningen.

I rättsfallet HD 2018:60 konstaterade den finska Högsta domstolen att en tillämpning av tredjedelsregeln i det konkreta fallet skulle ha lett till ett alltför milt straff. Rättsfallet befäster således tredjedelsregeln som en gällande tumregel, men inskräpper samtidigt att domstolen vid behov måste vara beredd att avvika från denna för att nå ett rättvist resultat.

Avvikelser från tredjedelsregeln har också gjorts i mål som rört sexualbrott. Här kan rättsfallet HD 2014:91 nämnas, som gällde försök till dråp och våldtäkt. Högsta domstolen konstaterade att om brotten bedömts separat skulle dråpförsöket ha föranlett fängelse i fem år och sex månader och våldtäkten fängelse i tre år och sex månader. Det gemensamma straffet blev sju års fängelse. I fallet tillämpade Högsta domstolen alltså inte tredjedelsregeln strikt, utan straffet för våldtäkten utgjorde någonstans mellan en tredjedel och hälften av det totala straffet.

Inom finsk doktrin har det på senare tid, på basis av analys av Högsta domstolens rättsfall, ansetts att praxis i allt större utsträckning går

mot ett holistiskt betraktelsesätt av den brottshelhet som ligger till grund för utmätningen av gemensamt straff, även om tumreglerna alltjämt har stor betydelse i praktiken.

Som nämnts ovan följer det också av 7 kap. 5 § strafflagen att straffet ska vara proportionerligt i förhållande till brottens inbördes samband. I många fall kan sambandet verka i mildrande riktning, medan det i andra fall kan få motsatt verkan. Här kan bl.a. den aktuella konkurrenssituationen få betydelse. Exempelvis kan det ofta ses som mindre klandervärt när brotten begåtts genom en enda handling än om de har begåtts vid flera olika tillfällen. Likaså kan sambandet betraktas som förmildrande när den efterföljande brottsligheten kan sägas utgöra en ”fortsättning av samma brott” eller när ett i och för sig stort antal brott bildar en helhet, en s.k. brottsspiral. Har brottsligheten haft en systematisk karaktär kan detta å andra sidan beaktas i skärpande riktning när det gemensamma straffet mäts ut.⁷⁸ Att den brottsliga verksamheten varit planmässig anges för övrigt uttryckligen som en straffskärpningsgrund i 6 kap. 5 § strafflagen.

I rättsfallet HD 2017:41 var fråga om flera ekonomiska brott som hade ett inbördes samband. Brotten hade begåtts genom samma handlingar, vilka alltså samtidigt uppfyllde rekvisiten i flera olika straffstadganden. Även om straffstadgandena skyddade olika rättsliga intressen och brottsligheten präglades av viss systematik, ledde det inbördes sambandet till en lindrande inverkan på straffet.

Å andra sidan ansåg Högsta domstolen i rättsfallet HD 2017:60 att brotthelheten, i vilken det ingick grov människohandel, människorov av barn och registeranteckningsbrott, uppvisade en sådan långsiktighet och planmässighet att det inbördes sambandet mellan brotten gav fog för en straffskärpning vid utmätning av det gemensamma straffet.

I rättsfallen HD 2018:44 och HD 2020:59, som båda gällde upprepade bedrägeribrott, uttalade Högsta domstolen att det i fall där brotten utgjort ett tidsmässigt och operativt kontinuum och handlingsmotivet varit detsamma kan, trots att varje brott krävt ett separat beslut, vara motiverat att bedöma brotten som en helhet när straffet mäts ut.

När ett gemensamt straff ska mätas ut kan det i praktiken förekomma situationer där en skärpnings- eller lindringsgrund eller någon annan omständighet som anges i 6 kap. strafflagen gäller endast

⁷⁸ Se RP 40/1990 rd, s. 30.

en del av de brott som lagförs samtidigt. När så är fallet ska, enligt vad som också framgår av 7 kap. 5 §, detta i skäligen utsträckning beaktas när det gemensamma straffet mäts ut. Enligt förarbetena kan domstolen då i praktiken förfara t.ex. så att den först mäter ut ett hypotetiskt gemensamt straff för samtliga brott, som om några sådana särskilda grunder över huvud taget inte skulle föreligga. Verkningsarna av särskilda skärpnings- och lindringsgrunder kan därefter beaktas såsom ett tillägg till eller ett avdrag från straffet i ”normalfallet”. Vid denna bedömning bör domstolen även beakta hur många brott som grunderna kan tillämpas på i hela brottsserien, samt dessa brotts grovhet.⁷⁹

10.7.4 Dansk rätt

Inledande anmärkningar

I Danmark finns regleringen om brott, straff och andra straffrättsliga reaktioner huvudsakligen i straffeloven. De allmänna reglerna om straffets fastställande finns i 10 kap. straffeloven och har beskrivits i avsnitt 9.7.2. Påföljdernas innehåll och reglerna för påföljdsvalet behandlas i avsnitt 5.3.2. I det följande redogörs för de särskilda regler och principer som berör straffskalan och straffmätningen vid flerfaldig brottslighet.

När det gäller den danska konkurrensläran kan nämnas att denna, i likhet med den norska, skiljer mellan konkurrensformerna ideal- och realkonkurrens, vilka i sin tur delas upp i likartad och olikartad konkurrens. Se vidare om den danska konkurrensläran i Flerbrottutredningens betänkande SOU 2023:1, avsnitt 6.4.2.

Grundläggande principer för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet

Liksom i Sverige, Norge och Finland tillämpas även i Danmark normalt principen om gemensamt straff när någon döms till ansvar för flera brott. En skillnad gentemot nyssnämnda länder är dock att absorptionsprincipen gäller som huvudregel på straffskalenivå. Detta innebär att det gemensamma straffet normalt ska mätas ut inom straff-

⁷⁹ Se RP 1990 nr 40 s. 31.

skalan för det svåraste brottet. Eftersom regleringen ger möjlighet att i undantagsfall tillämpa en förhöjd straffskala – och straffet även enligt de andra ländernas straffmättningspraxis vanligen ryms inom straffskalan för det svåraste brottet – framstår skillnaden mellan de olika regelverken i detta avseende närmast som lagteknisk. Vidare utmäts det konkreta straffet – liksom i Sverige, Norge och Finland – genom s.k. modererad kumulation (dvs. asperation). Det gemensamma straffet blir således även i Danmark som regel mildare än summan av de enskilda straffen sedda för sig.

Straffskalan vid flerfaldig brottslighet

Av straffelovens § 88 framgår att om någon genom en eller flera gärningar har begått flera brott, fastställs det för dessa ett gemensamt straff inom ramen för den föreskrivna straffskalan. Detta gäller oavsett om konkurrensen är likartad eller olikartad. Om det – såsom i det sistnämnda fallet – finns flera straffskalor som kan tillämpas, ska det gemensamma straffet mätas ut inom den strängaste av dessa. Som nämnts ovan innebär detta att den gemensamma straffskalan som huvudregel fastställs i enlighet med absorptionsprincipen.

Av samma paragraf framgår dock att en förhöjd straffskala får tillämpas under särskilt försvårande omständigheter, på så sätt att straffet då får överstiga det högsta föreskrivna straffet för något av brotten med upp till hälften. När sådana omständigheter föreligger förhöjs alltså ett maximum på t.ex. två års fängelse till tre år och ett på sex års fängelse till nio år.

Vad som avses med särskilt försvårande omständigheter säger § 88 inget om. Inte heller förarbetena ger någon närmare vägledning i denna fråga. Det har således överlämnats till domstolarna att avgöra i vilka fall det gemensamma straffet ska mätas ut inom ramen för det svåraste brottets straffskala och i vilka fall den förhöjda skalan bör tillämpas. I förarbetena framhålls dock att det av bestämmelsen följer att straffeloven vilar på antagandet att det konkreta straffet för flera brott normalt ryms inom en straffskala som i princip är fastställd med avseende på straffet för enkel brottslighet. Där konstateras också att det i rättspraxis förhållandevis sällan är aktuellt att tillämpa regeln om förhöjt straffmaximum, eftersom de flesta straffskalor är så vida att de ger utrymme för att skärpa straffet i de fall det samtidigt döms

till ansvar för flera brott.⁸⁰ Som exempel på ett tillfälle där straffskärpningsregeln i 88 § tillämpades kan rättsfallet Tfk 2018.1235 nämnas, där ett straff på fängelse i tio år dömdes ut trots att det högsta föreskrivna straffet var fängelse i åtta år. I det fallet hade den tilltalade, genom att utnyttja sitt psykiska övertag och sin ställning som präst, begått en lång rad grova sexuella övergrepp, däribland våldtäkt mot barn.

De allmänna bestämmelserna om straffets fastställande vid flerfaldig brottslighet kompletteras på några områden av speciella bestämmelser, i vilka förhöjda straffmaxima (sidestrafferammer) tar hänsyn till att flera brott kan ha begåtts. Som exempel kan nämnas det fallet att stölder har begåtts i större antal eller att överlåtelse av narkotika har skett till ett större antal personer, dvs. genom flera i sig straffbara gärningar. I fråga om vissa brottstyper kan straffet också höjas vid upprepade brott mot samma person. En sådan regel finns exempelvis i straffelovens § 244. Enligt den förhöjs straffskalan för våld eller andra angrepp mot annans kropp från fängelse i högst tre år till fängelse i högst sex år, när sådana gärningar har begåtts upprepade gånger över en period av en person i eller med nära anknytning till offrets hushåll.

I straffelovens § 88 stycke 2 och 3 finns vissa undantagsregler som möjliggör att det i stället för ett gemensamt fängelsestraff kan dömas ut böter vid sidan av fängelse, och att det i stället för ett gemensamt dagsbotsstraff kan dömas ut böter av annan art vid sidan av dagsböter. I fjärde stycket finns dessutom en särskild regel som gäller när ett av brotten föranleder straff och ett annat vissa andra rättsföljder (t.ex. förvaring). I dessa fall får rätten besluta att straffet förfaller.

Straffmätningen vid flerfaldig brottslighet

Straffmätningen inom ramen för straffelovens § 88 görs normalt med tillämpning av asperationsprincipen (modereret kumulation). Straffet växer således inte proportionellt med antalet lagöverträdelser, utan bestäms efter en samlad bedömning av samtliga relevanta omständigheter. Inom ramen för denna får det avgöras vilken vikt som ska läggas vid de enskilda lagöverträdelserna. Har gärningspersonen begått flera brott utgör det en bland många omständigheter i rättens

⁸⁰ Se Straffelovrådets betänkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse, s. 96.

samlade bedömning. I några fall är det en väsentlig omständighet. Har gärningspersonen således begått inte bara ett rån – utan tre rån – kommer detta att tillmätas stor betydelse. I andra fall, där ett lindrigt brott, t.ex. en överträdelse av en ordningsföreskrift, avdöms tillsammans med exempelvis en våldtäkt, kommer det lindrigare brottet att få en liten eller ingen inverkan på straffmätningen.

Liksom när straffet för ett enskilda brott bestäms ska domstolen även beakta vissa försvårande och förmildrande omständigheter som anges i straffelovens §§ 80–82 (se avsnitt 9.7.2).

Det finns inte någon generell beräkningsmodell, vare sig i lagstiftning eller praxis, för hur de enskilda brotten ska inverka på det samlade straffet. Vanligtvis utgår domstolen dock från normalstraffet (jfr avsnitt 9.7.2) för det svåraste brottet och ökar sedan detta med hänsyn till de tillkommande, mindre allvarliga brotten. När inget av brotten klart urskiljer sig som det grävsta får bedömningen en något annan karaktär. Också i dessa fall görs emellertid straffmätningen i allmänhet utifrån en helhetsbedömning med utgångspunkt i straffet för ett enskilda brott. Straffet fastställs sedan efter en konkret värdering av den samlade brottsligheten till en straffnivå som ligger över nivån för enkel brottslighet.⁸¹

Även om asperationsprincipen tillämpas i normalfallet finns det situationer där absorption i stället kan komma i fråga. Det kan t.ex. ske när någon döms för mord i konkurrens med annan brottslighet eller när någon har gjort sig skyldig till ett så stort antal inbrottsstöldar att inte samtliga gärningar kan verka straffskärpande. En mycket företagsam tjuv kan således nå en punkt där han eller hon kan räkna med att fortsatt brottslighet inte kommer att leda till strängare straff.⁸²

Det är inte heller uteslutet att ett gemensamt straff kan förekomma i form av en sammanläggning av straffen för de enskilda brotten sedda för sig. Som redan framgått kan sådan absolut kumulation också förekomma på så sätt att rätten dömer ut ett fängelsestraff för en överträdelse och böter för en annan (§ 88 stycke 2) eller dagsböter för den ena överträdelsen och böter av annan art för den andra (§ 88 stycke 3).⁸³

I fråga om viss brottslighet, nämligen brottskombinationer som innefattar överträdelser av trafiklagen (færdselsloven) som föranleder

⁸¹ Se Straffelovrådets betänkning nr. 1424/2002 om straffsättelse og strafferammer I. Almindelig del, s. 470.

⁸² Se a. betänkning s. 438.

⁸³ Ibid.

böter, finns dessutom särregler som innebär att absolut kumulation tillämpas som huvudregel. Dessa regler återfinns i trafiklagen § 118 a stycke 2 och 3 och gäller vid

- flera överträdelser av trafiklagen som föranleder böter,
- överträdelse av trafiklagen som föranleder böter och överträdelse av annan strafflagstiftning som föranleder böter,
- överträdelse av trafiklagen som föranleder böter och överträdelse av trafiklagen som föranleder fängelse, samt vid
- överträdelse av trafiklagen som föranleder böter och överträdelse av annan strafflagstiftning som föranleder fängelse.

I de två förstnämnda fallen läggs bötesstraffen ihop, medan i de två sistnämnda böter döms ut vid sidan av fängelsestraffet. Kumulationsregeln kan emellertid frångås om det finns särskilda skäl (§ 118 a stycke 4). Sådana skäl kan vara att bötesstraffet annars skulle bli oproportionerligt högt i förhållande till den brottslighet som är aktuell eller att ett bötesstraff skulle komma att dömas ut vid sidan av ett mycket långt fängelsestraff.⁸⁴

10.7.5 Sammanfattande jämförelse avseende de studerade nordiska länderna

Inledande anmärkningar

Som vi anført i inledningen till detta kapitel kan det vara svært att jämföra reaktioner på brott i olika länder. Ovanstående genomgång visar emellertid att de grundläggande principerna för påföljdsbestämning av flerfaldig brottslighet i stort sett är desamma i de studerade nordiska länderna. Likaså har länderna det gemensamt att den aktuella konkurrenssituationen i formell mening saknar betydelse för påföljdsbestämningen sedan det väl konstaterats att det rör sig om just flerfaldig brottslighet. Samma regler gäller då oavsett vilken konkurrenssituation som föreligger. En annan sak är att konkurrenssituationen kan påverka vilken betydelse varje brott rent faktisk får för det totala straffet.

⁸⁴ Se Straffelovrådets udtalelse om reglerne for strafudmåling ved samtidig pådømmelse af flere kriminelle forhold, 30 oktober 2012, Sagsnr.: 2012-730-0134, s. 15 med där angiven hänvisning.

Gemensam påföljd

Liksom i Sverige tillämpas även i Norge, Finland och Danmark normalt principen om gemensamt straff när någon vid samma tillfälle döms till ansvar för flera brott. Således är den samfällda huvudregeln att det görs en gemensam straffmätning för de brott som är föremål för samtidig prövning och att det sedan döms ut en enda påföljd som omfattar samtliga dessa.

Den gemensamma straffskalan

Vid den gemensamma straffmätning som alltså ska göras när någon samtidigt döms för flera brott finns i alla de nu berörda länderna tillgång till en förhöjd straffskala, som ger möjlighet att med viss tid överskrida det svåraste brottets maximistraff. Med andra ord är den gemensamma straffskalan konstruerad efter asperationsprincipen. Här utmärker sig dock den danska regleringen på så sätt att det gemensamma straffet *som huvudregel* ska mätas ut inom ramen för det svåraste brottets straffskala (dvs. absorptionsprincipen gäller som huvudregel på straffskalenivån). Som framhållits i avsnitt 10.7.4 är denna skillnad emellertid närmast av lagteknisk karaktär.

Även i andra avseenden finns lagtekniska skillnader i fråga om hur den gemensamma straffskalan konstrueras. I Norge och Danmark bildas skalans maximum genom att maximistraffet för det svåraste brottet förhöjs med en viss kvotdel, i Norge med det dubbla och i Danmark med hälften. I Norge är dubbleringsregeln dock begränsad på det sättet att det svåraste straffet inte får överskridas med mer än sex år (samt på vissa andra sätt som vi återkommer till i det följande). I Sverige och Finland är den gemensamma straffskalan i stället uppdelad i intervall, där olika stora tillägg till det svåraste brottets maximistraff medges beroende på det straffets stränghet.

Det högsta tidsbestämda straff som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet för vuxna lagöverträdare är i Norge 21 år, i Finland 15 år och i Danmark 20 år. Motsvarande siffra enligt svensk rätt är 14 år, eller 18 år om bestämmelsen i 26 kap. 3 eller 3 a § brottsbalken också tillämpas. I samtliga länder är det dock endast i extraordinära undantagsfall som det kan bli aktuellt att döma ut ett sådant straff. Av större intresse är vilka maximistraff de olika modellerna leder till i mer ordinära fall.

Tabell 10.4 nedan illustrerar vad den gemensamma straffskalans maximum i respektive land som högst kan bli på olika straffnivåer, närmare bestämt när det svåraste straffet uppgår till fängelse i ett, två, fyra, sex, åtta respektive tio år. När tabellen studeras måste man ha i åtanke att både i Sverige, Norge och Finland gäller den begränsningen att det gemensamma straffet aldrig kan överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra. Det tillgängliga maximistraffet vid flerbaldig brottslighet kan i vissa fall alltså vara lägre än vad tabellen utvisar. För danskt vidkommande måste också beaktas att den förhöjda straffskalan endast får användas om det föreligger särskilt försvårande omständigheter.

Tabell 10.4 En jämförelse av den gemensamma straffskalans maximum

Det enskilt svåraste straffet	Den gemensamma straffskalans maximum			
	Sverige	Norge	Finland	Danmark
1 år	2 år	2 år	2 år	1,5 år
2 år	3 år	4 år	4 år	3 år
4 år	6 år	8 år	6 år	6 år
6 år	8 år	12 år	9 år	9 år
8 år	12 år	14 år	11 år	12 år
10 år	14 år	16 år	13 år	15 år

Den konkreta straffmätningen

Liksom Sverige tillämpar Norge, Finland och Danmark asperationsprincipen vid den konkreta straffmätningen. Samtliga länder använder sig således av ett system med s.k. mängdreduktioner.

Hur och i vilken utsträckning reduktionerna görs skiljer sig dock åt i de olika länderna. I Finland – som för övrigt är det enda land som har lagfäst asperationsprincipen på straffmättningsnivån – går man till väga på liknande sätt som i Sverige. Till straffet för det svåraste brottet läggs således normalt en viss andel av det individuella straffet för vart och ett av de tillkommande brotten. En tumregel som ofta används är att straffen för de tillkommande brotten beaktas med en tredjedel, alternativt med en tredjedel såvitt avser det näst svåraste brottet och med en mindre andel i fråga om övriga brott. Detta innebär att reduktionerna blir generösare än i Sverige på låga och måttliga straffnivåer (jfr avsnitt 10.5.2). På högre straffnivåer torde reduktio-

nerna däremot bli relativt likvärdiga eller, om tredjedelskvoten tillämpas genomgående, mindre i Finland än i Sverige.

Motsvarande jämförelser är svårare att göra när det gäller Norge och Danmark, eftersom några kvotdelsbaserade tumregler av de slag som används i Sverige och Finland inte tillämpas. När något av brotten klart urskiljer sig som det allvarligaste utgår man dock även i Norge och Danmark normalt från straffnivån för det brottet och gör tillägg till straffet för övriga brott. I andra fall blir straffmätningen ofta beroende av en mer samlad värdering. Utifrån den praxis vi tagit del av synes detta tillvägagångssätt i vart fall i norsk rätt mynna ut i mindre generösa reduktioner än vad den svenska rättstillämpningen leder till.

10.7.6 Kort om engelsk och tysk rätt

Vi har ovan fördjupat oss i reglerna och principerna för den straffrättsliga bedömningen av flerfaldig brottslighet i norsk, finsk och dansk rätt samt jämfört dessa med de svenska. I det följande ges en mer översiktlig beskrivning av hanteringen av flerfaldig brottslighet i Tyskland och England. För en mer utförlig sammanfattning hänvisas till Flerbrottsutredningens betänkande SOU 2023:1, avsnitt 6.5 och 6.6.

Det engelska rättssystemet är uppbyggt på ett helt annat sätt än de nordiska systemen. Också det tyska rättssystemet skiljer sig på många sätt från de nordiska. Därför är mer direkta jämförelser i fråga om bl.a. straffnivåer och reduktioner svåra att göra. Det är dock tydligt att frågan om hur flerfaldig brottslighet bör hanteras ger upphov till samma dilemman i Tyskland och England som i de nordiska länderna, även om principerna och lösningarna ser annorlunda ut.

En grundläggande skillnad jämfört med de nordiska länderna är att man i Tyskland och England tillämpar en ordning med s.k. kollektivt eller aggregerat straff när någon samtidigt döms till ansvar för flera brott. Detta innebär att det för varje brott som utgångspunkt mäts ut ett separat straff. De separata straffen vägs sedan samman, varefter slutresultatet modifieras så att detta inte blir oproportionerligt strängt i förhållande till den brottslighet som är aktuell.

I såväl tysk som engelsk rätt är det av betydelse om brotten har begåtts genom samma gärning (idealkonkurrens) eller genom olika

gärningar (realkonkurrens). I båda länderna sätter distinktionen gränser för hur sträng den samlade reaktionen kommer att bli.

I tysk rätt mäts vid ideellt konkurrerande brott endast ett straff ut inom ramen för det svåraste brottets straffskala.⁸⁵ Vid den konkreta straffmätningen beaktas övriga brott som försvårande omständigheter. Här blir det alltså fråga om ett gemensamt, snarare än ett kollektivt straff. I realkonkurrensfallen ska däremot ett kollektivt eller aggregerat straff (Gesamtstrafe) bestämmas.⁸⁶ Detta innebär att domstolen – som utgångspunkt – mäter ut ett separat straff för varje brott. I nästa steg kan domstolen emellertid inte bara addera de enskilda straffen med varandra. I stället ska domstolen utgå från det strängaste straffet och förhöja detta för varje tillkommande straff.⁸⁷ Det aggregerade straffet får då överstiga straffskalan för det svåraste brottet, men måste vara lägre än summan av de enskilda straffen.⁸⁸ Detta innebär att ramarna för det kollektiva straffet bildas med utgångspunkt i den konkreta straffmätningen av de enskilda brotten. Som en yttersta begränsning för fängelse på viss tid gäller dock ett straffmaximum på 15 år.⁸⁹

I engelsk rätt är distinktionen mellan ideal- och realkonkurrens i stället ofta avgörande för om straffen ska verkställas parallellt eller seriellt, där den förra verkställighetsformen normalt används i idealkonkurrensfallen, medan den senare typiskt sett används vid realkonkurrens. Oavsett vilken verkställighetsform som väljs måste det totala straffet ofta justeras på ett eller annat sätt så att det blir rättvist och proportionerligt i förhållande till den samlade brottsligheten i enlighet med den s.k. totalitetsprincipen. Vid parallell verkställighet kan ett sådant resultat uppnås t.ex. genom att varje straff skärps med beaktande av den sammantagna skada som orsakats. Vid seriell verkställighet kan det å andra sidan kräva att rätten reducerar straffet för ett eller flera av brotten, förklarar att ett eller flera av de mindre allvarliga brotten inte påkallar separata straff eller beslutar att straffen för vissa av de mindre allvarliga brotten ska verkställas parallellt.⁹⁰

Utifrån ovanstående kan konstateras att den tyska hanteringen av flerfaldig brottslighet i mångt och mycket påminner om den svenska,

⁸⁵ Se Strafgesetzbuch § 52(1) och (2).

⁸⁶ Se Strafgesetzbuch § 53(1).

⁸⁷ Se Strafgesetzbuch § 54(1).

⁸⁸ Se Strafgesetzbuch § 54(2).

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Se Sentencing Guideline Council, Totality, definite guideline, 11 juni 2012.

liksom om den norska, danska och finska. Även om domstolen i de nordiska länderna inte mäter ut ett separat straff för varje brott måste den i vart fall bilda sig en ungefärlig uppfattning om vilket straff de enskilda brotten sedda för sig kan förtjäna innan det gemensamma straffet bestäms. Tillvägagångssätten är således snarlika. Också i fråga om resultatet har länderna det gemensamt att det samlade straffet normalt sett blir mildare än summan av de enskilda straffen om brotten bedömts oberoende av varandra. De väsentligaste skillnaderna synes därmed ligga i att den tyska lagstiftningen saknar en gemensam straffskala, samtidigt som den konkreta straffmätningen, liksom konkurrenssituationens betydelse för denna, är mer formaliserad.

Mellan de nordiska länderna och England är skillnaderna större. Även här finns dock den likheten att straffet för den samlade brottsligheten som regel blir mildare än vad en ren kumulation av straffen för de enskilda brotten skulle innebära. Med andra ord representerar såväl den tyska som den engelska modellen en variant av asperationsprincipen.

10.8 Våra överväganden och förslag

10.8.1 Närmare om uppdraget

Som nämnts inledningsvis går vårt uppdrag i fråga om straffmätningen av flerfaldig brottslighet ut på att föreslå förändringar av reglerna som medför att varje brott får betydelse för den samlade brottslighetens straffvärde. Mer precist är uppdraget i denna del att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarigaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med viss straffreduktion. Vidare ska vi överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ytterligare begränsningar av straffreduktionen vid allvarliga brott mot person.

Till följd av den nya modellen för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi ska föreslå, men också av den generella höjning av straffnivåerna som kan förväntas följa av våra förslag, kan det enligt direktiven även finnas ett behov av att revidera den särskilda regleringen av straffskalan vid flerfaldig brottslighet. Regleringen måste enligt direktiven vara utformad på ett sätt som säkerställer att den nya modellen för straffmätning får praktiskt genomslag. I denna del är uppdraget

att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar i syfte att möjliggöra att livstids fängelse ska kunna komma i fråga för vissa allvarliga fall av upprepade vålds- och sexualbrott. Enligt direktiven bör det även vara möjligt att döma ut längre tidsbegränsade fängelsestraff vid flerfaldig brottslighet än vad som är fallet i dag.

I detta avsnitt finns våra överväganden och förslag i dessa delar. Vi inleder med att diskutera reformbehovet (avsnitt 10.8.2) och att ställa upp några utgångspunkter för våra överväganden (avsnitt 10.8.3). Därefter redovisar vi våra överväganden och förslag gällande den gemensamma straffskalan (avsnitt 10.8.4 och 10.8.5) och en ny regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet i avsnitt 10.8.6 och 10.8.7. Hanteringen av flerfaldig bötesbrottslighet diskuteras särskilt i avsnitt 10.8.8.

Förslagets ekonomiska och andra konsekvenser, däribland deras inverkan på möjligheterna att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, redovisas i kapitel 16. En författningskommentar återfinns i kapitel 2.

Ett förslag som inte följer av våra ställningstaganden presenteras i kapitel 17.

10.8.2 Behovet av en reform

Den nuvarande ordningen medför att betydelsen av tillkommande brott blir alltför begränsad

Som beskrivits i det föregående medför de gällande principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet att det utdömda straffet blir mildare än summan av de straff som skulle dömts ut för vart och ett av brotten om de hade bedömts oberoende av varandra. Denna ordning beskrivs ibland i termer av ”mängdrabatt” eller ”mängdreduktion” och har i den allmänna debatten kritiserats för att betydelsen av tillkommande brott blir alltför begränsad.

Även om de nyssnämnda begreppen inte är fria från invändningar, kan konstateras att tillkommande brott enligt nuvarande praxis ganska snart får en mycket liten inverkan på det totala straffet. I allmänhet hamnar de utdömda straffen långt ifrån straffmaximum för det enskilt svåraste brottet, och det är såvitt avser de flesta brottstyper ytterst sällan som hela den förhöjda straffskalan tas i anspråk. Som vi återkommer till nedan bör man undvika att straffet slår i taket allt-

för snabbt, så att inte möjligheten att uttrycka skillnader i svårhet mellan olika brottskombinationer går förlorad och gärningspersonen blir immun mot ytterligare bestraffning. Men om det används som skäl för att alltid reservera ett utrymme i straffskalan för hypotetiskt ännu allvarligare brottslighet, har man i praktiken etablerat ett nytt straffmaximum, som är lägre än det som lagstiftaren har bestämt. På det sättet krymper också utrymmet för en nyanserad straffmätning i de fall som mera allmänt förekommer. Straffmätningen anpassas således efter extremfallen, på bekostnad av resultaten i normalfallen.

För den som har utsatts för ett brott kan det vidare te sig både svårbegripligt och orättfärdigt att gärningspersonen till synes bestraffas lindrigare enbart av det skälet att han eller hon också har gjort sig skyldig till andra brott, i vart fall så länge en stor del av den tillämpliga straffskalan ännu är outnyttjad. En sådan ordning kan ge intryck av att rättsordningen är likgiltig inför den skada eller kränkning som brottsoffret tillfogats och därmed undergräva straffets förmåga att erbjuda brottsoffret upprättelse. Av liknande skäl riskerar den också att skada straffsystemets legitimitet.

Mot denna bakgrund finns det anledning att ändra regleringen för att få till stånd ett ökat genomslag för tillkommande brott.

Den nuvarande regleringen är otydlig med avseende på hur straffet för flera brott ska bestämmas

Den grundläggande bestämmelsen om hur straff ska bestämmas finns i 29 kap. 1 § brottsbalken. Bestämmelsen infördes genom 1989 års påföljdsreform och introducerade då begreppet straffvärde i lagstiftningen. Brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde utgör sedan dess utgångspunkten för all straffmätning.

Trots att det är mycket vanligt att domstolarna ställs inför att pröva flera brott vid samma rättegång ägnades frågan om hur straffet ska mätas ut i sådana fall förhållandevis lite uppmärksamhet i det lagstiftningsärendet som föregick reformen. Frågan berördes i anslutning till att förändringar av den gemensamma straffskalan diskuterades, och i det sammanhanget anfördes att den dittills gällande huvudprincipen för att utdöma straff för flera brott (dvs. aspirationsprincipen) bör behållas. Några närmare anvisningar i fråga om hur principen skulle tillämpas vid den konkreta straffmätningen lämnades emeller-

tid inte.⁹¹ Av spridda uttalanden i propositionen framgår å ena sidan att regelsystemet bör tillämpas på ett sådant sätt att det blir tydligt att straffvärdet klart påverkas av att det är fråga om flera brott, å andra sidan att man vid straffmätningen normalt bör kunna hålla sig inom de vanliga straffskalorna (dvs. straffskalan för det svåraste av de brott som är under bedömning). I övrigt hänvisades till att tidigare praxis även fortsättningsvis bör kunna vara vägledande.⁹²

Kanske är det denna summariska behandling av ämnet som medfört att bestämmelsen i 29 kap. 1 § ger tämligen knapphändiga – och dessutom något tvetydiga – besked i fråga om hur straffet ska mätas ut vid flerfaldig brottslighet. I paragrafens första stycke anges nämligen att straff ska bestämmas efter brottets eller *den samlade brottslighetens straffvärde*. Men i andra stycket talas det sedan om att domstolen vid bedömningen av straffvärdet ska beakta den skada, kränkning eller fara som *gärningen* inneburit. Hur straffvärdet ska bedömas när det rör sig om flera gärningar säger bestämmelsen i princip alltså inget om. Det andra stycket ger närmast intryck av att domstolen först ska bestämma straffvärdet för varje gärning för sig och sedan lägga samman dessa enligt en kumulationsprincip. Formuleringen i första stycket, att det är den samlade brottslighetens straffvärde som ska ligga till grund för straffmätningen, indikerar något annat. Och som redan framgått är avsikten inte alls att 29 kap. 1 § ska läsas på det sättet att straffvärdet vid flerfaldig brottslighet kan erhållas genom en ren sammanläggning av straffvärdet för varje enskilt brott. Att det är asperationsprincipen som ska tillämpas vid straffvärdebedömningen framgår i stället indirekt av bestämmelsen i 26 kap. 2 § brottsbalken, som reglerar hur den gemensamma straffskalan konstrueras. Inte heller denna bestämmelse ger emellertid någon närmare vägledning i fråga om hur asperationen rent konkret ska gå till. Praktiskt tillämpbara modeller och tumregler för detta har i stället utvecklats i doktrin och praxis (se avsnitt 10.5.2). De modeller som i dag vanligen används för att fastställa den samlade brottslighetens straffvärde är alltså inte lagfästa. Mot denna bakgrund är en ändring av den nuvarande regleringen påkallad för att tydliggöra såväl för domstolarna som för enskilda hur straffet vid flerfaldig brottslighet ska bestämmas.

⁹¹ Se prop. 1987/88:120 s. 65 ff. samt SOU 1986:14 s. 84 ff.

⁹² Se a. prop. s. 65, 73 och 79.

Dagens tillämpning av asperationsprincipen innebär att straffvärdet för flerfaldig brottslighet bedöms på ett schablonartat sätt

Som nämnts ovan och som utvecklats närmare i avsnitt 10.5.2 finns i dag etablerade modeller för hur straffet mäts ut vid flerfaldig brottslighet. Modellerna går ut på att den samlade brottslighetens straffvärde som utgångspunkt räknas fram genom att olika kvotdelar av de enskilda brottens straffvärden läggs samman. Även om detta tillvägagångssätt har förenklat rättstillämpningen och gjort den mer enhetlig, har straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet samtidigt tenderat att bli schablonartad. Antalsräkningen och de enskilda brottens straffvärden har i hög grad blivit styrande för straffmätningen, medan andra omständigheter, såsom brottslighetens karaktär och relationen mellan brotten, fått en mer sekundär betydelse. Det kan ifrågasättas om denna rättstillämpning är särskilt väl ägnad att leda till rimliga och välavvägda straff. Det kan också ifrågasättas om den ligger i linje med lagstiftarens intentioner. I förarbetena till den nuvarande regleringen anför nämligen att någon enkel formel enligt vilken straff kan mätas ut inte finns och att betoningen av den rättsliga likabehandlingen inte får tas till intäkt för en mer schematisk eller förenklad straffmätningsspraxis.⁹³

Det ska dock understrykas att såväl Högsta domstolen som modellernas upphovsmän har betonat vikten av att beakta samtliga på saken inverkan omständigheter och att alltid avsluta straffvärdebedömningen med en rimlighetsavvägning. De domare som vi har varit i kontakt med under utredningsarbetet har dock gett uttryck för att praxis likväl präglas av en ganska stor försiktighet när det gäller att avvika från modellernas resultat.

En förändring av den nuvarande regleringen skulle således kunna föra tillämpningen bort från det matematiska förhållningssätt till straffmätning som utvecklats och på det sättet bidra till mer nyanserade bedömningar.

⁹³ Se a. prop. s. 78.

10.8.3 Utgångspunkter för våra överväganden⁹⁴

Övergripande utgångspunkter

Som beskrivits i kapitel 4 vilar det svenska straffsystemet bl.a. på principerna om proportionalitet och ekvivalens. Dessa principer måste följaktligen ligga till grund också för förändringar inom detta system, i detta fall i fråga om hur flerfaldig brottslighet ska hanteras. Att kraven på proportionalitet och ekvivalens även fortsättningsvis ska vara grundläggande för systemets utformning framgår dessutom av våra direktiv.

Som framgår av avsnitt 4.2.3 följer det av principerna om proportionalitet och ekvivalens att svårare brott ska bestraffas strängare än lindriga brott och att lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Principerna tar således sikte på förhållandet mellan olika brott och innebär att straffen ska vara proportionerliga i relativ mening. Ytterst handlar det om att undvika att brottslighet av olika svårhet bestraffas på samma nivå. Vid flerfaldig brottslighet får detta betydelse framför allt på två sätt. För det första medför det att lindrigare brott – även om de är många – inte bör bestraffas lika strängt som brott av betydligt allvarligare slag. Exempelvis bör upprepade inbrottsstöldar inte bestraffas på samma eller högre nivåer som ett mord. För det andra innebär det att en serie brott av visst slag bör ge ett strängare straff än en mindre omfattande serie brott av samma slag (eller motsvarande svårhet). Således bör t.ex. tio inbrottsstöldar som regel bestraffas strängare än tre. Båda dessa aspekter av proportionalitetskravet – som i viss mån står i konflikt med varandra – beaktas i våra överväganden.

En annan beståndsdel i det svenska påföljdssystemet – som också är ett viktigt hänsyn vid våra överväganden – är intresset av humanitet. I likhet med proportionalitets- och ekvivalensprincipen säger humanitetsprincipen inget om ingripandenivån i sig, men den ger en allmän anvisning om att nivån bör hållas måttlig och rimlig. Som ett krav får dock anses gälla att det även vid flerfaldig brottslighet måste ställas upp en godtagbar yttersta gräns – uttryckt genom straffmaximum – för hur ingripande straffet för en viss brottstyp kan bli.

Påföljdssystemet kännetecknas också av krav på legalitet. Legalitetsprincipen förutsätter bl.a. att det finns regler som sätter upp ramar för påföljdsbestämningen, bl.a. i form av en bestämd straffskala, och

⁹⁴ De nedan angivna utgångspunkterna stämmer huvudsakligen överens med Flerbrottsutredningens, jfr SOU 2023:1 s. 201 ff.

att reglerna är utformade på ett sådant sätt att rättstillämpningen blir förutsebar och enhetlig (jfr avsnitt 4.2.3). De nämnda kraven får samtidigt inte drivas så långt att det leder till en mekanisk straffmätning. Regleringen får alltså inte låsa domstolarna vid fasta beräkningsmodeller, utan måste ge möjlighet att beakta samtliga på saken inverkande omständigheter.

Gemensamt straff

Huvudregeln när någon döms för flera brott är i dag att domstolen ska bestämma en gemensam påföljd för brotten (se 30 kap. 3 § första stycket brottsbalken). En grundläggande utgångspunkt för våra överväganden är att denna princip även fortsättningsvis bör gälla. Förutom att den påföljd som väljs kommer att omfatta samtliga de brott som någon döms för vid samma tillfälle, innebär principen att det ska göras en gemensam straffmätning för den samlade brottsligheten. Föremålet för straffmätningen blir därmed brottsligheten som helhet, vilket skapar förutsättningar för en nyanserad bedömning och följaktligen ett välavvägt straff. Alternativet, att mäta ut en separat påföljd för varje brott, framstår varken som enklare eller bättre ägnat att uppnå detta resultat. Det kan i sammanhanget nämnas att de länder som mäter ut separata straff ofta modifierar det totala straffet på ett eller annat sätt för att slutresultatet ska bli rimligt, t.ex. genom att låta straffen verkställas parallellt (jfr angående tysk och engelsk rätt i avsnitt 10.7.6).

Regeln att domstolen ska bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten är i dag inte utan undantag. I vissa fall medges eller föreskrivs således att separata påföljder döms ut. Exempelvis får domstolen enligt 30 kap. 3 § andra stycket brottsbalken döma till fängelse för en del av brottsligheten och till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt. När högre rätt dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt gäller vidare att brottsligheten i varje sådan dom ska leda till en särskild påföljd (se 30 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken). Även regleringen i 34 kap. brottsbalken kan i vissa avseenden sägas utgöra avsteg från principen om gemensamt straff. Vår utgångspunkt är att dessa undantag – bortsett från de förändringar och anpassningar som föranleds av införandet av villkorligt fängelse – ska kvarstå oförändrade. Liksom i dag bör principen om

gemensamt straff således utgöra en huvudregel som är förenad med undantag.

En förhöjd straffskala

I enlighet med vad som anförts ovan bör domstolen alltså även fortsättningsvis normalt göra en gemensam straffmätning för de brott som den tilltalade samtidigt döms till ansvar för. Av såväl humanitetsprincipen som legalitetsprincipen följer att det därvid måste finnas en övre gräns för hur strängt straffet totalt sett kan bli. Med andra ord måste det även vid flerfaldig brottslighet finnas ett bestämt straffmaximum.

Den gemensamma straffskalan är i dag utformad efter aspirationsprincipen. Straffet får således sättas över straffmaximumför det allvarligaste brottet, men får, beroende på det brottets allvar, inte överstiga detta maximum med mer än en viss tid. Frågan är om det finns anledning att utforma den gemensamma straffskalan efter någon annan princip.

En oinskränkt kumulation av de enskilda brottens straffmaxima är i praktiken detsamma som avsaknaden av ett bestämt maximum för det gemensamma straffet. Ett sådant alternativ är inte förenligt med nyss nämnda utgångspunkter. Till detta kommer att en sådan ordning skulle sätta den relativa proportionaliteten mellan olika brottstyper ur spel, eftersom flera mindre allvarliga brott då skulle kunna bestraffas på samma eller högre nivåer som enstaka brott av betydligt allvarligare slag. I princip skulle alla brottstyper kunna bestraffas med fängelse på livstid. Det skulle också innebära att lagstiftaren avstod från att uttala sig om det abstrakta straffvärdet vid flerfaldig brottslighet, dvs. att återge sin syn på brottslighetens allvar i kvalitativt hänseende, och därmed också från att ställa upp ramarna för den konkreta straffmätningen i dessa fall.

Av de ovan anförda skälen är en gemensam straffskala som baserar sig på en ren kumulationsprincip utesluten. Givet inriktningen av denna reform – och med hänsyn till vad som ovan anförts om reformbehovet – är det inte heller ett tänkbart alternativ att övergå till en absorptionsprincip, dvs. att genomgående mäta ut det gemensamma straffet inom ramen för det svåraste brottets straffskala. Den gemensamma straffskalan bör följaktligen även fortsättningsvis vara kon-

struerad efter asperationsprincipen, dvs. som en i förhållande till det svåraste brottet förhöjd straffskala. Därmed inte sagt att påslagen måste vara desamma som i dag. Hur den gemensamma straffskalan närmare bör utformas behandlas i avsnitt 10.8.4 och 10.8.5.

En skärpt straffmätning med iakttagande av proportionalitetsprincipens krav

Relativ proportionalitet

Frågan blir sedan efter vilka principer straffet vid flerfaldig brottslighet ska mätas ut inom de ramar som den gemensamma straffskalan sätter. Som slagits fast redan inledningsvis måste en grundläggande utgångspunkt vara att proportionalitetsprincipens krav ska upprätthållas.

Viktigt att ha klart för sig är att proportionalitetsprincipen inte säger något om *hur mycket* ett visst brott eller en viss kombination av brott måste bestraffas. Det rör sig här alltså inte om någon absolut proportionalitet, dvs. föreställningen att det – utan jämförelser med annan brottslighet – går att uttala sig om vilket straff ett visst brott, eller en viss kombination av brott, i någon mer egentlig mening förtjänar. Det rör sig inte heller om något linjärt samband – eller vad som skulle kunna kallas för en strikt proportionalitet – mellan straffvärdet och den skada, kränkning eller fara som brottet medfört. Liksom vid bedömningen av straffvärdet för ett enskilt brott blir det i stället med nödvändighet så att lindrigare brott proportionellt sett bestraffas strängare än mycket allvarliga brott, i vart fall när det gäller brott vars skada, kränkning eller fara lätt kan kvantifieras, såsom vid narkotikabrott eller förmögenhetsbrott. Den skada, kränkning eller fara som följer av olika konkreta brott kan nämligen variera i sådan grad att det knappast vore möjligt att inrymma samtliga dessa inom en tänkbar straffskala om det skulle råda strikt proportionalitet mellan brottets verkningar och straffet svårhet. Som ett exempel kan nämnas att om ett bedrägeri avseende 1 000 kronor kan anses motsvara en månads fängelse skulle – för att uppnå samma förhållande mellan brottets verkningar och straffets svårhet – straffskalan för (grovt) bedrägeri behöva sträcka sig upp till 84 års fängelse för att kunna omfatta ett fall av bedrägeri avseende en miljon kronor. Vad som kan uppnås är i stället en relativ proportionalitet, dvs. att större skada,

kränkning eller fara normalt sett ska mötas av strängare reaktioner än mindre allvarlig sådan. Detta innebär samtidigt att straffet inte måste öka lika mycket för varje nytt brott som domstolen har att pröva samtidigt som de övriga.

Relationen till straffmaximum

Det är den tillgängliga straffskalan – tillsammans med kravet på relativ proportionalitet – som är styrande för den konkreta straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet. Givet att det finns ett straffmaximum (som är lägre än summan av straffmaxima för de enskilda brotten), begränsas utrymmet att straffmäta olika brottskombinationer och rangordna dem sinsemellan. Vad saken ytterst gäller är hur man straffvärdemässigt ska fördela de praktiskt taget ändlösa variationer som kan förekomma i detta avseende inom den tillämpliga straffskalan.

Dagens straffmättingspraxis vid flerfaldig brottslighet innebär att varje tillkommande brott efter hand får en mycket liten, och så småningom i praktiken ingen, inverkan på det totala straffet. Som beskrivits i avsnitt 10.8.2 medför detta att det såvitt avser de flesta brottstyper är ytterst sällan som hela den tillgängliga straffskalan vid flerfaldig brottslighet utnyttjas. Som också anförts i det nyss nämnda avsnittet finns det skäl att ifrågasätta denna praxis på den grunden att det därigenom etableras ett nytt straffmaximum som är lägre än det som lagstiftaren har bestämt. Till detta kan läggas att den nuvarande ordningen i praktiken innebär att gärningspersonen kommer i åtnjutande av ett slags straffimmunitet redan innan straffskalan till fullo har utnyttjats. Denna effekt bör i princip inte uppstå så länge en betydande del av straffskalan ännu är outnyttjad. En utgångspunkt för våra överväganden är därför att det förhöjda maximistraffet bör kunna dömas ut, när brottslighetens sammantagna allvar ger skäl till det.

Frågan är då när det kan finnas anledning att döma ut det förhöjda maximistraff som gäller för brottstypen i fråga. Å ena sidan bör ribban inte sättas så lågt att en stor mängd fall slår i taket, med följderna att olika brottskombinationer inte sällan kommer att bestraffas på samma nivå (straffmaximum) oavsett om skillnaden i svårhet var avsevärd. Å andra sidan bör den inte sättas så högt att möjligheten att döma ut maximistraffet blir i det närmaste teoretisk.

Det är mot bakgrund av vad som sålunda bör krävas för att nå straffskalans maximum – och med iakttagande av kravet på relativ proportionalitet – som de brottskombinationer som har lägre straffvärde sedan får fördelas över straffskalan, från dess minimum och uppåt. Det blir därmed tydligt att en kumulation av de enskilda brottens straffvärden inte alltid är möjlig, eftersom straffskalan många gånger då skulle förbrukas efter ett alltför litet antal brott. Det skulle så att säga inte bli något straffmättningsutrymme kvar för de resterande fall som, i enlighet med vad som anförts ovan, också bör rymmas inom den tillämpliga straffskalan. Detta leder till slutsatsen att den konkreta straffmätningen av flerfaldig brottslighet ofta måste göras med tillämpning av någon form av asperation. Samtidigt står det klart att dagens tillämpning av asperationsprincipen – som innebär att straffmätningsskurvan tillåts plana ut långt innan straffmaximum uppnås – inte heller är förenlig med våra utgångspunkter i denna del.

Några ytterligare premisser för en straffskärpning

Hur ett ökat genomslag för tillkommande brott kan åstadkommas utan att straffskalan alltför snabbt förbrukas eller proportionalitetskravet på annat sätt åsidosätts behandlas i avsnitt 10.8.7 Här ska endast vissa grundläggande premisser för en sådan straffskärpning beröras.

Det kan till en början slås fast att när straffmaximum väl nåtts kan ytterligare brott inte beaktas. Från denna punkt upphör således möjligheten att uttrycka skillnader i svårhet mellan olika brott eller kombinationer av brott och den som fortsätter sin brottsliga verksamhet blir följaktligen immun mot ytterligare bestraffning, i vart fall såvitt avser brott av samma eller lägre svårhetsgrad. För att undvika en sådan tröskeleffekt bör – som redan konstaterats – maximistraffet inte uppnås alltför tidigt. Relativ proportionalitet kan uppnås även om endast en viss andel av straffvärdet för varje tillkommande brott läggs till grund för straffmätningen, i vart fall så länge andelen inte är helt obetydlig. Ju mindre andelen är, desto fler brott ryms inom den tillgängliga straffskalan.

Det nu anförda leder till nästa premiss, nämligen att ju mer man ökar genomslaget för brott nummer två, tre och fyra i brottsserien, desto mindre blir utrymmet att beakta brott som kommer längre fram i serien. Det omvända gäller också förstås, dvs. ju större inverkan man

vill att de senare brotten ska få på det totala straffet, desto mindre betydelse måste de tidigare brotten tillmätas. Man kan alltså inte samtidigt öka genomslaget för både de första och de senare brotten i en omfattande eller allvarlig serie brott; här måste man göra ett val när systemet konstrueras.

Det nu sagda ska inte förstås så att straffvärdet vid flerfaldig brottslighet med nödvändighet måste "räknas fram" med utgångspunkt i de enskilda brotten straffvärden. Bedömningen kan också mer direkt riktas in mot brottsligheten sedd som helhet. Premissen är emellertid densamma, dvs. att det inte är möjligt att åstadkomma ett ökat genomslag för tillkommande brott över hela linjen.

Kvalitet framför kvantitet

Det ovan anförda kan kanske ge intryck av att de isolerade straffvärdena av de enskilda brotten inte beaktas fullt ut av den enda anledningen att man vill undvika att straffet slår i taket alltför snabbt. Så är emellertid inte fallet. I grund och botten handlar det om att det vid alla straffvärdebedömningar – både på ett abstrakt och ett konkret plan och vid enkel brottslighet såväl som vid flerfaldig – är fråga om en värdering av brottsligheten utifrån dess kvalitativa betydelse. Således är det en kvalitativ rangordning av olika typer av brott som ligger till grund för straffskalornas utformning, det abstrakta straffvärdet. Men det är också de kvalitativa aspekterna som är styrande för var man sedan placerar ut ett visst konkret brott (eller en kombination av brott) inom den tillämpliga straffskalan och som alltså avgör hur t.ex. en stöld värderas i förhållande till en annan. En skillnad i kvantitet, såsom att den stulna egendomen i det ena fallet haft ett större värde, kan då få betydelse, men endast om den är sådan att den också kan sägas motsvara en skillnad i kvalitativt hänseende.

Grundtanken bakom detta är tämligen okomplicerad. Att stjäla något som är värt 4 000 kronor behöver helt enkelt inte vara dubbelt så straffvärt som att stjäla något som är värt 2 000 kronor. Andra omständigheter vid brottet, såsom huruvida stölden begicks i någons hem eller i en butik, om den var en impulsgränning eller föregicks av särskilda förberedelser, är som regel av större intresse. Därmed inte sagt att kvantitativa skillnader helt saknar betydelse.

I linje med detta förhåller det sig också så att betydelsen av kvantitativa omständigheter generellt sett avtar efter hand (se avsnitt 10.5.2). Den som vid ett tillfälle exempelvis tillgriper egendom till ett värde av 5 000 kronor bestraffas som regel betydligt strängare än den som stjälar något som är värt 500 000 kronor, om man räknar antalet månaders fängelse i förhållande till skadans storlek mätt i pengar (jfr ovan under rubriken ”Relativ proportionalitet”). Och när det gäller exempelvis narkotikabrott säger det sig närmast självt att en skillnad om bara några gram narkotika inte kan inverka på straffvärdet när det rör sig om hanteringen av kilovis – eller rentav ton – med narkotika. I dessa fall är omständigheter såsom i vilken grad narkotikaverksamheten varit organiserad och vilken roll den tilltalade spelat i denna verksamhet av större betydelse. Rör det sig i stället om mindre mängder narkotika kan en sådan kvantitativ skillnad däremot få ett stort genomslag vid bedömningen.

I fall som de ovan nämnda kan det ofta vara av underordnad betydelse för straffvärdet huruvida den brottsliga verksamheten anses ha begåtts inom ramen för en, tre eller tio brottsenheter. Antalsräkningen är nämligen långt ifrån alltid given och återspeglar inte med nödvändighet hur klandervärd brottsligheten är. En kumulation av straffvärdena för de enskilda brotten skulle dock många gånger innebära att samma grad av skada eller fara skulle komma att värderas avsevärt högre enbart av det skälet att den orsakats genom flera brott. För att undvika en sådan effekt kan betydelsen av tillkommande brott behöva avta efter hand – eller rättare uttryckt – betydelsen av kvantitativa faktorer behöva avta på motsvarande sätt som vid enkel brottslighet. Det förutsätter i sin tur att straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet inte görs beroende av antalsräkningen (se vidare avsnitt 10.8.6).

Avslutningsvis bör noteras att antalet brott i andra fall kan vara tämligen självklart och i högsta grad ha bäring på hur straffvärt agerandet är. Det gäller inte minst i fråga om brott som innefattar en kränkning av en enskild person, där det följaktligen inte finns samma skäl att låta betydelsen av tillkommande brott avta (se vidare avsnitt 10.8.7). Detta står dock inte i något motsatsförhållande till det nyss sagda, utan är även det ett utflöde av att det är vad den tillkommande brottsligheten tillför i kvalitativt hänseende som bör vara styrande för bedömningen.

10.8.4 En skärpning av den gemensamma straffskalan vid fängelse på viss tid

Förslag: Straffskalan för ett gemensamt fängelsestraff på viss tid skärps på det sättet att det högsta maximistraffet enligt straffskalorna för brotten får höjas med det dubbla. Liksom hittills får straffet dock inte överstiga vare sig maximistraffen sammanlagda med varandra eller 18 år.

När den gemensamma straffskalan konstrueras ska bötesstraff anses motsvara fängelse i en månad.

Den särskilda bestämmelsen om den gemensamma straffskalans minimum tas bort.

Skälen för vårt förslag

Den gemensamma straffskalan behöver anpassas efter högre straffnivåer

Bestämmelser om hur den gemensamma straffskalan konstrueras när fängelse används som gemensamt straff finns i 26 kap. 2 § brottsbalken. Av paragrafens första stycke framgår att fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten. Enligt andra stycket får fängelse på viss tid sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år. Det svåraste straffet får inte heller överskridas med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i fjorton dagar (se tredje stycket).

Den gemensamma straffskalans minimum framgår av fjärde stycket. Där anges att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas.

Bestämmelserna i 26 kap. 2 § brottsbalken fick i huvudsak sin nuvarande utformning i samband med 1989 års påföljdsreform

(prop. 1987/88:120). Sedan dess har straffskalorna skärpts – i vissa fall i omgångar – för ett stort antal enskilda brott. Av denna utveckling följer att det också kan finnas ett behov av att skärpa straffskalan för flerfaldig brottslighet, så att denna inte blir alltför snäv i förhållande till de straffnivåer som gäller i dag. Detta framhölls redan av Påföljdsutredningen när den i sitt betänkande *Nya Påföljder* (SOU 2012:34) övervägde hur flerbrottslighet kan få ett ökat genomslag vid straffmätningen.⁹⁵ Trots detta stannade utredningen vid att det inte fanns tillräckliga skäl för en sådan ändring.

Sedan Påföljdsutredningen lämnade sitt betänkande i maj 2012 har ytterligare straffskärpningar genomförts. Merparten av dessa har bestått i en höjning av minimistraftet, men däremot inte av maximistraftet, för den aktuella brottstypen. Vid flerbrottslighet innebär detta att varje brott då i sig motsvarar ett högre straffvärde än tidigare, samtidigt som den gemensamma straffskalans maximum är oförändrat. Och även i de fall skärpningen innefattat en höjning av maximistraftet för den aktuella brottstypen har det påslag som kan göras vid flerfaldig brottslighet inte alltid påverkats. Detta betyder i sin tur att färre brott av berörda slag i dag ryms med sitt fulla straffvärde inom den gemensamma straffskalan. Mot denna bakgrund kan det nu finnas anledning att omvärdera Påföljdsutredningens slutsats.

Mot detta talar det förhållandet att straffen vid flerfaldig brottslighet – även efter nyss nämnda straffskärpningar – i de allra flesta fall håller sig inom straffskalan för det svåraste brottet. Detta förklaras av att straffskalorna för de flesta brottstyper är vida och därmed ofta fullt tillräckliga för att rymma flera brott av samma eller mindre allvar. Därför är det ganska sällan som den förhöjda straffskalan i 26 kap. 2 § brottsbalken utnyttjas. Än mer ovanligt är det att hela den förhöjda straffskalan tas i anspråk. Bilden är emellertid inte entydig. Medan en större del av den gemensamma straffskalan i princip alltid lämnas outnyttjad på vissa straffnivåer eller beträffande vissa brottstyper används den i betydande utsträckning i andra fall. Vi återkommer till detta i det följande.

Med den reform vi nu föreslår skärps dessutom straffskalorna för ytterligare ett antal brottstyper (se kapitel 8). Samtidigt ändras reglerna för den konkreta straffmätningen av enkel brottslighet i syfte att straffskalornas spännvidd ska utnyttjas i större utsträckning än i dag (se kapitel 9). Till detta kommer att vi i avsnitt 10.8.7 lägger

⁹⁵ Se SOU 2012:34, band 3, s. 287 f.

fram en ny modell för straffmätningen av flerfaldig brottslighet, som innebär att tillkommande brott får ett ökat genomslag vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. Sammantaget innebär det anförda att den gemensamma straffskalan i vissa delar har blivit – eller kan förväntas bli – alltför snäv. Skalan behöver därför anpassas till nya, högre straffnivåer och till de föreslagna reglerna om straffmätning av flerfaldig brottslighet.

En skärpning av den gemensamma straffskalan indikerar också i sig att genomslaget för tillkommande brott bör öka

En skärpning av den gemensamma straffskalan är alltså nödvändig, bl.a. för att anpassa den efter den nya regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet som vi föreslår. Det omvända gäller dock också, dvs. att den gemensamma straffskalans spännvidd kan få återverkningar på hur straffmätningen görs inom de ramar som den gemensamma straffskalan sätter. Om dessa ramar höjs signalerar det att tillkommande brott bör ges ett ökat genomslag vid bedömningen. En skärpning av den gemensamma straffskalan kan därför i sig vara ett sätt att öka det genomslaget eller i vart fall fungera som ett komplement till en regel för straffvärdebedömningen, på det sättet att den pekar ut i vilken riktning en sådan regel är avsedd att tillämpas. En skärpning av den gemensamma straffskalan är således motiverad även för att förstärka den regel för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet som vi föreslår i avsnitt 10.8.7.

En ny konstruktion av den gemensamma straffskalan

En anpassning av den gemensamma straffskalan kan göras på olika sätt. Ett alternativ, som för övrigt Flerbrottsutredningen valde, är att bygga vidare på den nuvarande konstruktionen.⁹⁶ Behovet av skärpningar skulle då kunna tillgodoses genom att öka det påslag som får göras till maximistrafpen i varje intervall i 26 kap. 2 § andra stycket, att ändra brytpunkten mellan de olika intervallen och/eller att införa nya intervall. Det kan förstås vara en fördel att utgå från en beprövad konstruktion som sedan länge är väl förankrad i rättssystemet.

⁹⁶ Se SOU 2023:1 s. 216 ff.

En ordning med intervall där olika stora påslag görs beroende på det svåraste brottets straffmaximum är dock förenad med betydande nackdelar. För det första framstår konstruktionen som onödigt komplicerad, och det skulle i än högre grad bli fallet om ytterligare intervall införs. För det andra leder den till trösklar och andra omotiverade skillnader i den gemensamma straffskalans spännvidd på olika straffnivåer. Eftersom påslaget i år räknat blir lika stort i hela intervallet kommer det procentuellt sett bli mindre i förhållande till de maximistraff som ligger högre upp i intervallet än till de som ligger längre ner. Detta trots att straffskalorna för de enskilda brotten typiskt sett är snävare på högre straffnivåer än på lägre, vilket i sin tur medför att färre brott i det förra fallet ryms med sitt fulla straffvärde inom den gemensamma straffskalan. Det sagda kan illustreras med det andra intervallet som exempel (26 kap. 2 § andra stycket 2). Det omfattar maximistraff på fyra, fem, sex respektive sju års fängelse och till samtliga dessa får ett tvåårigt påslag göras. Här motsvarar påslaget således hälften av maximistraffet när detta ligger på fyra års fängelse men mindre än en tredjedel av maximistraffet när det uppgår till fängelse i sju år. Samtidigt är minimistraffen för brott med maximistraff på sju år – med något undantag – så höga som två eller fyra år, att jämföra med minimistraffen för brott med maximistraff på fyra år som i de allra flesta fall ligger på allmänt fängelseminimum eller fängelse i sex månader. Det betyder att inte ens fyra respektive två brott ryms med sitt fulla straffvärde, räknat på miniminivån, inom den gemensamma straffskalan i det förra fallet. Motsvarande siffror i det senare fallet är 72⁹⁷ respektive elva brott. Även om det inte är möjligt – och knappast ens finns något reellt behov av – att uppnå en fullständig likvärdighet när det gäller den gemensamma straffskalans spännvidd för olika brottstyper, bör de mest uppenbara skevheterna kunna undvikas om skalan utformas efter någon annan modell.

I Norge och Danmark konstrueras den gemensamma straffskalan på det sättet att det högsta maximistraffet – med vissa allmänna begränsningar liknande dem som gäller enligt svensk rätt – får förhöjas med en viss andel, närmare bestämt det dubbla respektive hälften. Om det högsta maximistraffet i brottsserien är fängelse i fyra år blir det gemensamma maximistraffet således normalt åtta år i Norge och sex år i Danmark. (Se vidare avsnitt 10.7.2 och 10.7.4.)

⁹⁷ Beräkningen bygger på att allmänt fängelseminimum, i enlighet med vad vi föreslår, uppgår till en månad.

Förutom att en konstruktion av detta slag är jämförelsevis enkel har den också den fördelen att det påslag som får göras till det högsta maximistraflet procentuellt sett alltid blir lika stort. Ibland kan skillnader i detta avseende visserligen vara motiverade. Vilket påslag som är påkallat kan nämligen vara beroende bl.a. av vilka minimistrafte som förekommer på den aktuella nivån, hur brottsenheten konstrueras för berörda brottstyper och i vilken mån dessa tenderar att begås upprepat. Men det betyder samtidigt att en modell som passar lika bra för alla situationer knappast kan åstadkommas. Enligt vår mening är en modell där påslaget procentuellt sett är lika stort oavsett straffnivå under alla förhållanden bättre ägnad att leda till rimliga resultat än den nuvarande modellen, med de nackdelar som denna för med sig. Ytterligare en fördel med att konstruera den gemensamma straffskalan genom att höja det högsta maximistraflet med en viss andel är att den justeras proportionellt och per automatik vid ändringar av straffmaximum för de enskilda brotten och därmed har större potential att stå sig över tid. Av dessa skäl finns det enligt vår mening anledning att övergå till en sådan konstruktion.

Det högsta maximistraflet bör få överskridas med det dubbla

Frågan är då med vilken andel det högsta maximistraflet i brottsserien bör få överskridas. Några andra alternativ än med hälften eller det dubbla är svåra att se. Och oavsett vilket alternativ som väljs bör en given begränsning, liksom i dag, vara att ett gemensamt fängelsestraff på viss tid inte får överstiga maximistrafte sammanlagda med varandra. I enlighet med vårt ställningstagande i avsnitt 7.7 bör det inte heller få överstiga 18 år. Huruvida livstids fängelse bör kunna komma i fråga i vissa särskilt allvarliga fall av flerfaldig brottslighet, trots att livstids fängelse inte är föreskrivet för något av brotten, diskuteras i avsnitt 10.8.5.

Tabell 10.5 nedan visar vad straffmaximum i den gemensamma skalan uppgår till i dag i förhållande till förekommande straffmaximum för enkel brottslighet samt vad det i stället skulle uppgå till vid en höjning av det högsta maximistraflet med hälften respektive det dubbla, med den begränsningen att det gemensamma strafte inte får överstiga 18 år.

Tabell 10.5 Straffmaximum i den gemensamma straffskalan i dag jämfört med en förhöjning av det högsta maximistraffet med hälften respektive det dubbla

Straffmaximum vid enkel brottslighet	Straffmaximum vid flerfaldig brottslighet i dag	Straffmaximum vid flerfaldig brottslighet med en hälftenökning	Straffmaximum vid flerfaldig brottslighet med en dubbling
6 månader	1 år 6 månader	9 månader	1 år
1 år	2 år	1 år 6 månader	2 år
2 år	3 år	3 år	4 år
3 år	4 år	4 år 6 månader	6 år
4 år	6 år	6 år	8 år
5 år	7 år	7 år 6 månader	10 år
6 år	8 år	9 år	12 år
7 år	9 år	10 år 6 månader	14 år
8 år	12 år	12 år	16 år
10 år	14 år	15 år	18 år
12 år*		18 år	18 år

* Fängelse i mer än tio år kan enligt den nuvarande regleringen inte dömas ut för enskilda brott som inte har fängelse på livstid i straffskalan. Enligt vad vi föreslår ska denna begränsning tas bort (se avsnitt 7.7.1) och straffmaximum för vissa brottstyper höjas från tio till tolv år (se avsnitt 8.1.2 och 8.4.2).

Som framgår av tabellen ovan skulle en *hälftenökning* på de flesta straffnivåer leda till en tämligen marginell höjning – eller på de lägsta nivåerna ingen höjning alls eller en sänkning – av det gemensamma maximistraffet. I fråga om lindrigare brott, där spännvidden i straffskalorna typiskt sett är större, skulle en hälftenökning i och för sig ofta ge ett fullgott utrymme för att mäta ut ett proportionerligt straff. När det gäller allvarigare brottslighet kan det däremot ifrågasättas om en sådan ökning är tillräcklig för att möta det behov av anpassningar av den gemensamma straffskalan som påtalats ovan. En hälftenökning skulle därtill leda till straffmaximum på tämligen udda nivåer. Det sagda illustreras kanske tydligast om straffskalorna för våldtäkt och våldtäkt mot barn tas som exempel. Enligt vad vi föreslår ska dessa brottstyper ha ett straffmaximum på sju år. Med en höjning av detta straff med hälften vid flerfaldig brottslighet skulle det gemensamma maximistraffet hamna på tio och ett halvt år. Förutom att ett sådant straffmaximum avviker från de straffmätningstationer som normalt används framstår det som alltför lågt, då det inte ens ger utrymme att lägga samman straffvärdena för fyra brott på miniminivån.

En annan brottstyp som kan tas som exempel är dråp. För *ett* sådant brott uppgår straffmaximum till fängelse i tio år, vilket med en hälftenökning vid flerfaldig brottslighet skulle ge ett gemensamt straffmaximum på fängelse i 15 år. Räknat på det fulla straffvärdet för "normalfallet" av dråp (åtta år) skulle därmed inte ens två brott rymmas inom den gemensamma straffskalan, och flera fall av dråp skulle aldrig kunna bestraffas lika strängt som "normalfallet" av mord (16 år).⁹⁸

Även allvarligare fall av de brott som brukar hänföras till ekobrotten och därmed närliggande brottstyper, såsom de grova graderna av skattebrott, penningtvättsbrott, och bedrägeri, kan nämnas i detta sammanhang. Maximistraffet för *ett* sådant brott uppgår till fängelse i sex år, vilket med det tvååriga påslag som i dag får göras vid flerfaldig brottslighet ger ett gemensamt straffmaximum om åtta års fängelse. I de kontakter vi har haft med Ekobrottsmyndigheten under utredningsarbetet har företrädare för myndigheten starkt gett uttryck för att detta inte ger utrymme för en tillräcklig differentiering av straffen i den övre delen av skalan. Denna bild bekräftas i mångt och mycket om man studerar praxis på området.⁹⁹ Om den gemensamma straffskalan i stället konstruerades så att det högsta maximistraffet förhöjs med hälften skulle inte mer än ett ytterligare år kunna dömas ut. En sådan skärpning framstår inte som tillräcklig. Det måste då beaktas att denna typ av brottslighet i dag kan vara synnerligen omfattande, avse betydande belopp – ibland i miljardklassen – och innefatta avancerade upplägg, inte sällan med internationella förgreningar. Med andra ord kan denna typ av brottslighet medföra en så betydande samhällsskada att en kraftigare skärpning är motiverad.

Som framgår av tabell 10.5 skulle en *dubbling* av det högsta maximistraffet, i likhet med en hälftenökning, inte innebära någon skärpning av den gemensamma straffskalan på låga straffnivåer. På den allra lägsta nivån, dvs. när straffmaximum vid enkel brottslighet uppgår till fängelse i sex månader, skulle båda modellerna tvärtom innebära en sänkning av den gemensamma maximistraffet. I praktiken skulle

⁹⁸ Jfr SOU 2023:1 s. 218 f.

⁹⁹ Jfr Svea hovrätts dom den 22 juli 2021 i mål B 2006-20, den 1 juni 2022 i mål B 3641-21, den 20 oktober 2022 i mål B 2632-20, den 3 oktober 2023 i mål B 10239-23, den 7 november 2023 i mål B 15272-22, den 20 december 2023 i mål B 11019-23, den 25 januari 2024 i mål B 3136-22, den 2 juli 2024 i mål B 16217-23 och den 5 juli 2024 i mål B 5959-24, Göta hovrätts dom den 20 oktober 2021 i mål B 1845-21, Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 september 2022 i mål B 4088-22 och den 20 december 2023 i mål B 5077-22, samt Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 22 september 2023 i mål B 2671-23 och den 24 juni 2024 i mål B 3086-23.

en sådan förändring dock knappast få någon betydelse. Samtliga brott med ett straffmaximum på fängelse i sex månader har nämligen också böter i straffskalan, och även vid flerfaldig sådan brottslighet stannar påföljden i allmänhet vid ett bötesstraff. Och i de fall ett fängelsestraff döms ut utnyttjas inte på långt när den gemensamma straffskalans fulla spännvidd. Typiskt sett håller sig straffet i stället inom straffskalan för enkel brottslighet. En sänkning av det gemensamma maximistraffet på denna nivå skulle följaktligen inte innebära annat än att detta bättre återspeglade vilket straff som i praktiken kan komma i fråga i dessa fall.

På övriga straffnivåer, när maximistraffet vid enkel brottslighet uppgår till fängelse i två år eller mer, skulle en dubbleringsregel däremot innebära en påtaglig skärpning av den gemensamma straffskalan. För att återigen ta de brottstyper som nämnts ovan som exempel skulle det gemensamma straffet för upprepade våldtäkter kunna bli högst 14 år, för omfattande ekonomisk brottslighet av allvarligt slag högst tolv år och för flera fall av dråp högst 18 år. Detta kan jämföras med den nuvarande regleringen, enligt vilken det gemensamma straffet kan bli högst åtta år i de båda förstnämnda fallen och högst 14 år i det sistnämnda. Med beaktande av hur straffnivåerna kan förväntas påverkas av de föreslagna reglerna för straffmätning, såväl av enkel som av flerfaldig brottslighet, framstår en sådan skärpning inte som obefogad.

Det kan visserligen invändas att en sådan spännvidd i den gemensamma skalan som följer av en dubblering av det högsta maximistraffet knappast är påkallad när det gäller samtliga brottstyper. Det är exempelvis svårt att tänka sig ett fall där upprepade grova stölder är så allvarliga att de kan anses förtjäna ett tolvårigt fängelsestraff. Vid utformningen av den gemensamma straffskalan måste man emellertid ta höjd för att denna ska omfatta ett stort antal brottstyper eller kombinationer av brottstyper av vitt skilda slag. Därför får man rimligtvis acceptera att den inte kan utformas med samma precision som straffskalorna för enskilda brott. Att den gemensamma straffskalan möjligen blir väl tilltagen för vissa brottstyper bör alltså inte hindra att den ges en tillräcklig spännvidd för andra typer av brott.

En närliggande invändning mot en dubbleringsregel skulle kunna vara att den sätter den relativa proportionaliteten mellan olika brottstyper ur spel. Som angetts ovan måste en utgångspunkt vid värderingen av flerfaldig brottslighet vara att flera mindre allvarliga brott

inte ska bestraffas strängare än eller lika strängt som ett brott av betydligt allvarligare slag. Det är emellertid inte detsamma som att så aldrig bör kunna ske. Enligt vår mening framstår det inte som främmande att i vissa fall betrakta mycket omfattande angrepp mot ett visst skyddsintresse som likvärdiga med – undantagsvis rentav allvarligare än – ett enda allvarligare angrepp mot samma intresse eller ett mindre beaktansvärt angrepp mot ett skyddsintresse av högre dignitet. I sådana fall bör ingenting hindra att brotten bestraffas på samma nivå. Det förutsätter att den straffskala som gäller för en viss typ av flerbaldig brottslighet i någon mån tillåts överlappa straffskalor för enkel brottslighet av allvarligare slag.

Avslutningsvis kan framhållas att utformningen av den gemensamma straffskalan måste ses i ljuset av reglerna för straffmätning av flerbaldig brottslighet. Den gemensamma skalan sätter förvisso ramarna för den konkreta straffmätningen men vilka straff som i det enskilda fallet döms ut styrs i hög grad av de sistnämnda reglerna. Så länge dessa är utformade på ett sådant sätt att relativ proportionalitet kan upprätthållas utgör de ovan anförda invändningarna inte några avgörande skäl mot att utforma den gemensamma straffskalan utifrån en dubbleringsregel. Reglerna om straffmätningen av flerbaldig brottslighet behandlas närmare i avsnitt 10.8.6 och 10.8.7.

Mot denna bakgrund föreslår vi att den gemensamma straffskalan för fängelse på viss tid utformas så att det högsta maximistraffet får höjas med det dubbla. Som anförts inledningsvis bör det gemensamma straffet dock inte heller i fortsättningen få överstiga maximistraffen sammanlagda med varandra eller 18 år.

Närmare om regelns utformning och om förhållandet till andra straffskärpningsregler

Som redan framgått anges i 26 kap. 2 § andra stycket första meningen att fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varande eller 18 år. Av andra meningen framgår att det svåraste straffet, beroende på hur högt det är, inte heller får överskridas med mer än ett, två eller fyra år. I enlighet med vad som nyss anförts bör de sistnämnda begränsningarna ersättas med en dubbleringsregel av ovan angivet slag.

Med ”det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten” och ”det svåraste straffet” avses det maximistraff som kan bli aktuellt med tillämpning av någon annan regel om straffskärpning, dvs. de som återfinns i 3 och 3 a §§ i samma kapitel. I likhet med 2 § ger dessa regler tillgång till en förhöjd straffskala och även enligt dessa får höjningen göras i förhållande till det högsta straff som kan följa på brottet eller brotten. Beroende på i vilken ordning de olika reglerna tillämpas kan resultatet dock skilja sig åt. För att komma till rätta med detta och undanröja oklarheter i fråga om tillämpningsordningen föreslår vi att bestämmelserna i 26 kap. 2 § andra stycket utformas så att höjningen får ske i förhållandet till det högsta maximistraffet enligt straffskalorna för brotten. Som utvecklas i avsnitt 11.6.6 föreslår vi att motsvarande ska gälla enligt 3 a § (som enligt vårt förslag ska placeras som en 2 a §). Den höjning som kan göras vid återfall enligt 3 § bör däremot även fortsättningsvis göras i förhållande till det straff som kan följa på brottet eller brotten.

Som en följd av att vi föreslår att allmänt fängelseminimum höjs från 14 dagar till en månad (se avsnitt 7.7.1) bör bestämmelsen i 26 kap. 2 § tredje stycket ändras så att ett bötesstraff, vid tillämpningen av andra stycket, ska anses motsvara fängelse i en månad.

Den särskilda bestämmelsen om den gemensamma straffskalans minimum bör tas bort

Som angetts ovan framgår den gemensamma straffskalans minimum av 26 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken. Enligt denna bestämmelse får det svåraste av de lägsta straffen inte underskridas. Av i huvudsak samma skäl som Flerbrottsutredningen anförde i sitt betänkande *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1) finns ingen anledning att föreslå någon annan ordning.¹⁰⁰ Straffminimum i den gemensamma skalan bör alltså även fortsättningsvis motsvara det högsta minimistraffet i den brottskombination som är föremål för prövning.

Att minimistraffet för ett visst brott som huvudregel inte får underskridas följer redan av brottets straffskala. Att den tilltalade utöver det brott som har högst minimistraff har gjort sig skyldig till andra brott ändrar naturligtvis inte detta. Den särskilda bestämmelsen i 26 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken om den gemensamma skalans

¹⁰⁰ Se a. betänkande s. 212 ff.

minimum är således överflödig. Som också Flerbrottsutredningen påpekade är den därtill missvisande på det sättet att den ger intryck av att det högsta minimistraffet aldrig får underskridas, trots att andra bestämmelser i brottsbalken i vissa fall medger att så sker.¹⁰¹ Som nämnts i avsnitt 10.5.1 ska bestämmelsen i 26 kap. 2 § fjärde stycket visserligen uppfattas så att eventuellt tillämpliga straffnedsättningsregler ska beaktas när domstolen avgör vilket minimistraff som är svårast. Icke desto mindre står dess ordalydelse i konflikt med regler av dessa slag. Av dessa skäl föreslår vi att bestämmelsen tas bort.

10.8.5 Livstids fängelse som gemensamt straff

Förslag: Om flera av brotten har ett maximistraff som uppgår till fängelse i tolv år får det dömas till fängelse på livstid.

Skälen för vårt förslag

Den nuvarande ordningen

Någon särskild bestämmelse om livstids fängelse som gemensamt straff finns inte. Om fängelse på livstid är föreskrivet för något av brotten kan detta dock komma i fråga som gemensamt straff för flera brott och därmed omfatta även sådana brott som endast har fängelse på viss tid i straffskalan. Detta följer av 26 kap. 1 § första stycket och framgår därtill indirekt av bestämmelsen i 34 kap. 1 § tredje stycket brottsbalken. Exempel på brott med livstids fängelse i straffskalan är mord, människorov, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, grovt sabotage och grovt sabotage mot blåljusverksamhet.

Det längsta tidsbestämda straffet som kan dömas ut är fängelse i 18 år. Som redan framgått gäller det enligt 26 kap. 2 § andra stycket brottsbalken även vid flerfaldig brottslighet. När det högsta föreskrivna straffet på viss tid för ett brott är 18 år saknas det alltså möjlighet att döma till ett längre tidsbestämt straff vid flerfaldig brottslighet. För samtliga sådana brott är det dock möjligt att döma till fängelse på livstid. Om domstolen finner att ett längre straff än

¹⁰¹ Se a.a. s. 215.

fängelse i 18 år bör dömas ut vid flerfaldig brottslighet i ett sådant fall, kan således fängelse på livstid väljas.¹⁰²

Någon möjlighet att döma till livstids fängelse som gemensamt straff i andra fall, dvs. när livstid inte är föreskrivet för något av de enskilda brotten, finns inte. Som nyss angetts kan det gemensamma straffet då som högst bli fängelse i 18 år. Närmare bestämt gäller det när det högsta maximistraffet är tio år, förutsatt att 26 kap. 3 eller 3 a § också är tillämplig. Enligt vad vi föreslår ska fängelse i 18 år som gemensamt straff kunna utdömas – även utan att nyss nämnda bestämmelser tillämpas – om det högsta maximistraffet uppgår till fängelse i tio eller tolv år.

Det bör i vissa fall vara möjligt att döma till fängelse på livstid även om det inte är föreskrivet för något av brotten

Som redan framgått har vi inte funnit anledning – varken vid enkel eller flerfaldig brottslighet – att göra det möjligt att döma ut längre tidsbestämda fängelsestraff än 18 år. Däremot kan det övervägas om det bör införas en möjlighet att i vissa fall döma till fängelse på livstid som gemensamt straff även om det inte är föreskrivet för något av de enskilda brotten.

En utgångspunkt vid värderingen av flerfaldig brottslighet måste, som slagits fast inledningsvis, vara att flera brott av viss svårhet inte ska bestraffas strängare än, eller lika strängt som, ett brott av betydligt allvarligare slag. Exempelvis bör stölder inte bestraffas på samma nivå som ett mord, även om de är många. Som framhållits i föregående avsnitt kan denna utgångspunkt dock inte gälla undantagslöst. Ibland kan den sammantagna skadan, kränkningen eller faran av flera brott vara så beaktansvärd att den kan anses jämförbar med den som uppkommer genom ett enda brott av betydligt allvarligare slag. I sådana fall bör det också vara möjligt att döma till likvärdiga straff. Det sagda äger inte mindre giltighet i förhållande till livstidsstraffet. Vissa brott som i sig inte ger skäl för ett livstidsstraff, men som ändå är mycket allvarliga, bör vid upprepade fall alltså kunna föranleda fängelse på livstid om det är motiverat med hänsyn till brottslighetens samlade innebörd och verkningar.

¹⁰² Se prop. 2008/09:118 s. 51.

I dag är möjligheten att döma till livstids fängelse för flera brott, som sedda för sig inte ger skäl för ett sådant straff, inskränkt till situationer där fängelse på livstid förekommer i straffskalan för minst ett av brotten. I det konkreta fallet behöver ett sådant brott dock inte vara mer straffvärt än andra allvarliga brott. Exempelvis kan en grov våldtäkt, som inte har livstids fängelse i straffskalan, mycket väl vara mer straffvärd än ett människorov. Trots det är det bara vid upprepad brottslighet av det senare slaget som fängelse på livstid kan komma i fråga.

Det nu anförda ska inte förstås så att fängelse på livstid bör kunna användas som gemensamt straff i fråga om varje brottstyp som i enskilda fall kan tänkas vara allvarligare än ett brott som har fängelse på livstid i straffskalan. Att straffskalorna för de senare brottstyperna ibland är mycket vida har att göra med att dessa kan innefatta angrepp mot det aktuella skyddsintresset av tämligen olikartad styrka och beskaffenhet. Därför kan dessa brott i vissa fall vara mindre allvarliga – men i andra fall avsevärt svårare – än brott med endast fängelse på viss tid i skalan. Icke desto menar talar det angivna förhållandet för att det finns anledning att utsträcka möjligheten att döma till livstids fängelse för flera brott, som sedda för sig inte förtjänar ett sådant straff, till vissa av de allvarligaste brottstyperna som inte har fängelse på livstid i straffskalan.

Möjligheten bör gälla när det för flera av brotten är föreskrivet fängelse i högst tolv år

Som också våra direktiv ger uttryck för är det framför allt beträffande vissa allvarliga vålds- och sexualbrott som det kan övervägas om livstids fängelse bör kunna komma i fråga som gemensamt straff trots att det inte är föreskrivet för något av brotten. Enligt vår mening bör den som genom sådana gärningar kränker flera brottsoffer, eller samma brottsoffer flera gånger, i vissa fall kunna anses lika straffvärd som den som har gjort sig skyldig till en enda kränkning av synnerligen allvarligt slag. Det kan här framhållas att tillkommande brott som innefattar ett direkt angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person i princip alltid kan betraktas som kvalitativt försvårande, vilket inte nödvändigtvis är fallet när det gäller brottstyper med andra skyddsintressen, såsom ekonomisk brottslighet eller narkotikabrott. Brottslighet av de senare slagen kan – även om den är

omfattande – knappast heller jämföras i svårhet med de gärningar som i dag kan ge ett livstidsstraff.

Vid bedömningen av vilka specifika brottstyper som bör kunna omfattas av en reglering av nu diskuterat slag är det vidare naturligt att ta avstamp i brottens straffskalor. Som framgår av avsnitt 8.1.2 och 8.4.2 föreslår vi att tre brottstyper, nämligen synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn, ska förses med ett straffmaximum på tolv års fängelse. Detta är det högsta tidsbestämda straffet som efter vår översyn kommer att förekomma i straffskalan för ett enskilt brott. Det höga maximistraffet återspeglar att det här är fråga om mycket allvarliga gärningar som kan ta sig synnerligen svårartade uttryck. Beträffande våldtäktsbrotten kan tilläggas att det förekommer – särskilt när det gäller grov våldtäkt mot barn – att dessa begås vid ett mycket stort antal tillfällen mot samma målsägande under en lång tid. I praxis finns exempel på fall där det rör sig om så mycket som ett hundratal övergrepp av sådant eller annat allvarligt slag (se t.ex. rättsfallet ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” NJA 2019 s. 238). Grova våldtäkter kan även förekomma i form av seriebrottslighet riktad mot olika brottsoffer.

Mot denna bakgrund anser vi att upprepade fall av synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn bör kunna föranleda fängelse på livstid, trots att det inte är föreskrivet i straffskalorna för brotten.

Frågan är sedan om det finns anledning att utsträcka en sådan möjlighet att döma till livstids fängelse som gemensamt straff till brott med något lägre straffmaximum, i första hand de på tio år. Det kan till en början konstateras att detta knappast kan bli aktuellt för samtliga sådana brott. Som redan framgått bör exempelvis de synnerligen grova narkotikabrotten – även om de är omfattande – inte anses lika straffvärda som de gärningar som i dag kan ge fängelse på livstid.

Bland de brott vars straffmaximum uppgår till fängelse i tio år är det – i enlighet med vad som anförts ovan – i stället de som innefattar ett direkt angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person som skulle kunna tänkas komma i fråga för ett gemensamt livstidsstraff. Företrädesvis kan detta övervägas när det gäller dråp, människohandel och grov människoexploatering. Dessa brott är i sig mycket allvarliga. De två sistnämnda kan därtill förekomma såsom flerfaldig brottslighet av inte obetydlig omfattning. Som framgår av avsnitt 8.1.2 och 8.2.2 har vi dock inte funnit skäl för att ge dessa brott

ett lika högt straffmaximum som synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn. Från utgångspunkten att livstidsstraffet bör vara förbehållet de allra allvarligaste gärningarna talar detta starkt emot att låta dem omfattas av en regel av nu diskuterat slag. Det bör också beaktas att redan den nya utformningen av den gemensamma straffskalan för fängelse på viss tid som vi föreslagit innebär en påtaglig skärpning av maximistraffet vid flerbaldig brottslighet av detta slag (se avsnitt 10.8.4). Enligt vad vi föreslår ska således det längsta tidsbestämda straffet, fängelse i 18 år, kunna utdömas i dessa fall. Detta framstår enligt vår mening som tillräckligt.

Av det anförda följer att varken dråp, människohandel, grov människoexploatering eller de andra brott vars maximistraff uppgår till fängelse i tio år, bör omfattas av den nu diskuterade regleringen. Av motsvarande skäl gäller detsamma de brott som har ett lägre straffmaximum än så. Bland dessa ska endast våldtäktsbrotten av normalgraden beröras särskilt. Våldtäkt och våldtäkt mot barn innebär en allvarlig kränkning av brottsoffret och begås, i likhet med de grövre graderna, ibland mångfaldigt. Straffskalan för dessa brott sträcker sig dock inte längre än till fängelse i sex år (se avsnitt 8.4.2). Sådana brott bör, även om de är många, i princip inte kunna anses så allvarliga att de motiverar ett livstidsstraff. Även här framstår den skärpning av maximistraffet vid flerbaldig brottslighet – från åtta till tolv års fängelse – som följer av våra sammantagna förslag som tillräcklig.

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i sitt betänkande *Ett ändamålsenligt samhällsskydd – vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48) har föreslagit att det ska införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd, benämnd säkerhetsstraff, som bl.a. ska kunna användas vid viss synnerligen allvarlig flerbrottslighet om det finns en kvalificerad återfallsrisk och ett tidsbestämt fängelsestraff eller andra åtgärder inte är tillräckliga för att tillgodose behovet av samhällsskydd. Som exempel på brottslighet som kan aktualisera en tillämpning av säkerhetsstraffet nämns bl.a. serievåldtäkter och upprepade grova sexualbrott mot barn.¹⁰³ Givet att förslaget genomförs bör således säkerhetsstraffet tillgripas om det är behovet av samhällsskydd, dvs. preventiva, framåtblickande överväganden, som påkallar att gärningspersonen hålls frihetsberövad på obestämd tid. Livstidsstraffet bör däremot endast dömas ut om det är motiverat

¹⁰³ Se SOU 2024:48, s. 977.

med hänsyn till den begångna brottslighetens allvar, eller med andra ord av bakåtblickande proportionalitetsskäl. Det bör också noteras att säkerhetsstraffet, enligt vad Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet har föreslagit, ska vara subsidiärt till livstidsstraffet. Om den nu föreslagna möjligheten att döma till fängelse på livstid gavs ett alltför extensivt tillämpningsområde skulle den således undergräva betydelsen av säkerhetsstraffet.

Sammanfattningsvis leder det anförda till slutsatsen att de brott som bör kunna föranleda ett gemensamt fängelsestraff på livstid, trots att livstids fängelse inte förekommer i straffskalorna för brotten, är synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn. Eftersom samtliga dessa brott enligt vad vi föreslår ska ha ett straffmaximum på tolv år skulle regeln kunna knyta an till detta. Ett annat alternativ vore att införa en brottskatalog där det räknas upp vilka brott som omfattas av regeln. Med hänsyn bl.a. till att den gemensamma straffskalan för fängelse på viss tid knyter an till de enskilda brotten maximistraff framstår det dock som mest följdriktigt att även den nu diskuterade regleringen konstrueras på ett sådant sätt. Möjligheten att döma till ett gemensamt livstidsstraff bör således knytas till brott som har ett straffmaximum på fängelse i tolv år.

Möjligheten att döma till livstids fängelse som gemensamt straff bör dock inte stå till buds om endast något av de brott som prövningen avser har ett straffmaximum på tolv år. Om den övriga brottsligheten är av mindre allvarligt slag kan det knappast finnas anledning att överskrida det längsta tidsbestämda straffet om 18 år, dvs. det maximistraff som följer av en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen i 26 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Regeln bör därför utformas så att det får dömas till fängelse på livstid om flera av brotten har ett maximistraff som uppgår till fängelse i tolv år. Därmed bör i allmänhet krävas att minst tre av brotten har ett sådant maximistraff. Det bör dock inte anses uteslutet att tillämpa bestämmelsen när maximistraffet för endast två av brotten uppgår till tolv års fängelse, om vart och ett av brotten är synnerligen allvarliga eller om det utöver dessa brott förekommer en stor mängd andra brott som också är av allvarligt slag. En tillämpning av bestämmelsen bör alltså inte förutsätta att ett livstidsstraff är motiverat enbart med hänvisning till de brott som har ett straffmaximum på tolv års fängelse. Den som exempelvis har gjort sig skyldig till två grova våldtäkter, som tillsammans står för ett betydande straffvärde men inte motsvar-

ande fängelse på livstid, bör således kunna dömas till livstids fängelse om det tillsammans med andra allvarliga brott, såsom upprepade våldtäkter av normalgraden, finns skäl för det.

10.8.6 En skärpt straffvärdebedömning av flerfaldig brottslighet kräver en ändamålsenlig reglering

Bedömning: För att öka genomslaget för tillkommande brott och få till stånd en mer nyanserad straffmätning bör en särskild regel för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet införas. En förändring i önskad riktning kan dock åstadkommas på ett lämpligare och mer träffsäkert sätt om regeln ges en annan utformning än att straffvärdet för de tre allvarligaste brotten läggs samman.

Skälen för vårt förslag

Ett ökat genomslag för tillkommande brott kräver en särskild regel för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet

Som konstaterats i avsnitt 10.8.2 finns det i dag inte någon särskild regel för hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas. Att detta ska göras med tillämpning av asperationsprincipen framgår i stället indirekt av bestämmelsen i 26 kap. 2 § brottsbalken, som reglerar hur den gemensamma straffskalan konstrueras. Det skulle kunna hävdas att redan de skärpningar som vi föreslår av denna bestämmelse bör vara tillräckliga för att få till stånd ett ökat genomslag för tillkommande brott när ett gemensamt straff ska mätas ut. Det är den gemensamma straffskalan som sätter ramarna för den konkreta straffmätningen vid flerfaldig brottslighet eller, med andra ord, som avgör utrymmet för att beakta tillkommande brott. Vidgas det utrymmet sänder det en signal om att graden av asperation bör minska (jfr ovan avsnitt 10.8.4).

Som framhållits i avsnitt 10.8.2 ger den gemensamma straffskalan dock inga besked om i vilken utsträckning eller på vilket sätt tillkommande brott ska beaktas. Vidare är asperationsprincipens nuvarande tillämpning väl etablerad i praxis, och som har beskrivits ovan har denna medfört att den förhöjda straffskalan sällan utnyttjas. Man kan

därför inte utan vidare utgå från att enbart de höjningar av straffmaxima i den gemensamma straffskalan som vi föreslår kommer att påverka straffmätningen över hela skalan. Under alla förhållanden kan dessa höjningar knappast förväntas leda till att straffvärdebedömningarna blir mer nyanserade. För att förändra straffmätningen av flerfaldig brottslighet i önskad riktning bör således en särskild regel om detta införas. Att vi ska lämna förslag till en sådan regel anges också i våra direktiv.

Enligt våra direktiv ska en regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet gå ut på att straffvärdet för de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med viss reduktion. I fråga om allvarliga brott mot person ska ytterligare begränsningar av straffreduktionen föreslås.

Fördelarna med en trekumulationsregel av detta slag är att den skulle vara förhållandevis tydlig, lättillämpad och leda till ett ökat genomslag för tillkommande brott, i vart fall när brottsligheten inte är alltför omfattande. Inte minst vid upprepade brott mot person är det önskvärt att det klander som vart och ett av brotten förtjänar på ett tydligt sätt kommer till uttryck vid straffmätningen. I viss mån skulle en trekumulationsregel också förenkla påföljdsbestämningen efter tidigare dom, dvs. tillämpningen av 34 kap. brottsbalken, på det sättet att domstolen mer sällan skulle behöva göra skillnad mellan ny och nyupptäckt brottslighet.

Som utvecklas närmare i det följande är en trekumulationsregel dock även förenad med flera och betydande nackdelar, vilka gör att det kan ifrågasättas om inte det reformbehov som kommer till uttryck i våra direktiv och som vi pekat på i avsnitt 10.8.2, bättre kan tillgodoses om regeln utformas på något annat sätt.

En trekumulationsregel kan medföra att lindrigare brottslighet bestraffas strängare än allvarligare brottslighet

Ett grundläggande problem med en trekumulationsregel är att den kan leda till att flera lindrigare brott bestraffas strängare än brottslighet som kvalitativt sett är betydligt allvarligare. Exempelvis skulle brott såsom grov stöld eller grovt bokföringsbrott efter ett förhållandevis litet antal brott hamna på straffnivåer som motsvarar grovt rån, synnerligen grov misshandel eller grov våldtäkt. Även om de först nämnda brottstyperna förvisso är allvarliga kan de knappast mer regel-

mässigt anses så straffvärda att de ger skäl för ett lika strängt ingripande som brott av det senare slaget. Därmed inte sagt att ett stort antal mindre eller måttligt allvarliga brott aldrig bör kunna anses lika straffvärda som enstaka brott av allvarligare slag. Poängen är dels att det bör krävas ganska mycket för att flera brott av viss svårhet ska straffmätas på nivåer som gäller för brott som ligger högre upp i hierarkin, men framför allt att bedömningen inte bör låsas på förhand, genom en i lag föreskriven modell som ska tillämpas lika oberoende av bl.a. brottens karaktär och inbördes samband.

Att en trekumulationsregel kan medföra att lindrigare brottslighet bestraffas strängare än allvarligare hänger i huvudsak samman med att den leder till en övervärdering av kvantitativa faktorer och att antalsräkningen får en avgörande inverkan på straffmätningen, även i fall där den inte med nödvändighet återspeglar hur straffvärd brottsligheten är. Som utvecklas i det följande kan det därmed också uppstå obefogade skillnader i straffvärdebedömningen av enkel respektive flerfaldig brottslighet på det sättet att straffvärdet för samma grad av skada blir olika beroende på om den orsakats genom ett brott eller flera.

En trekumulationsregel leder till en övervärdering av kvantitativa faktorer och lägger en alltför stor vikt vid antalsräkningen

Som beskrivits i utgångspunkterna för våra överväganden (avsnitt 10.8.3) handlar alla straffvärdebedömningar om att värdera brottsligheten utifrån dess kvalitativa aspekter, vilket bl.a. medför att betydelsen av kvantitativa faktorer avtar efter hand. Detta kan på ett enkelt sätt illustreras med hjälp av den praxis som kommit att utvecklas i fråga om straffmätningen av narkotikabrott. Om inga andra faktorer än sorten och mängden narkotika påverkar bedömningen, anses straffvärdet för ett narkotikabrott som avser hanteringen av t.ex. ett gram kokain motsvara fängelse i en månad enligt de tabeller som normalt används som utgångspunkt i den praktiska rättstillämpningen. För att komma upp i ett straffvärde på två månaders fängelse är hanteringen av ytterligare ett gram kokain normalt inte tillräckligt; i stället krävs som regel att mängden uppgår till tre gram. En bit högre upp i straffskalan – på straffnivåer mellan fem och tolv månaders fängelse – krävs det att mängden kokain ökar med fyra gram för att straffvärdet ska stiga med ytterligare en månad. Och ju högre upp i straff-

skalan man kommer, desto mer narkotika krävs för att man ska ta sig upp till nästa straffnivå. För att straffvärdet ska stiga från fyra till fem års fängelse krävs således – fortfarande om inga andra omständigheter än sort och mängd beaktas – att mängden kokain ökar med 600 gram. I det intervallet motsvaras alltså varje månads högre straffvärde av 50 gram narkotika.

Det angivna exemplet tar sikte på enkel brottslighet, men principen gör sig inte mindre gällande vid flerbrottslighet. Även om det förhållandet att förfarandet upprepats normalt bör tala i skärpande riktning vid bedömningen av straffvärdet, riskerar en trekumulationsregel således att leda till att de kvantitativa faktorerna övervärderas.

Som också påtalats i avsnitt 10.8.3 är antalsräkningen av brott dessutom långt ifrån alltid given. Om vi återigen använder exemplet med narkotikabrottslighet kan konstateras att huvudregeln då är att varje befattning med viss narkotika utgör ett eget brott.¹⁰⁴ Men liksom i andra fall kan undantag från den gängse avgränsningen av brottsenheter förekomma, t.ex. när varje befattning utgjort led i en övergripande brottsplan. I praxis finns följaktligen exempel på när varje överlåtelse, förvärv eller införsel av narkotika som skett inom ramen för en sammanhållen verksamhet bedömts som ett eget brott, men också på när samtliga befattningar i ett sådant fall betraktats som ett enda brott.¹⁰⁵ Det finns således inte någon helt enhetlig syn på avgränsningen av brottsenheter i dessa fall och under alla förhållanden kan konstateras att rättens bedömning i detta avseende ofta har ganska lite att göra med hur straffvärdet brottsligheten är; den brottsliga verksamheten är ju densamma oavsett hur många brottsenheter den anses innefatta. Resonemanget kan överföras även till andra brottstyper, i vart fall till sådana som på ett tydligt sätt kan kvantifieras. Därför är det vanskligt att utforma regleringen så att den i första hand görs beroende av antalsräkningen och de enskilda brottens straffvärden, i stället för att inrikta sig mot en värdering av brottslighetens sammanlagda betydelse i kvalitativt hänseende.

¹⁰⁴ Se rättsfallet ”Den andra sortens narkotika” NJA 2021 s. 3 p. 7.

¹⁰⁵ Jfr t.ex. NJA 2011 s. 675, NJA 2011 s. 799, Svea hovrätts deldom den 7 juli 2023 i mål B 2085-23 och underrättens dom i samma mål, Svea hovrätts dom den 20 juli 2021 i mål B 6218-21 samt Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 29 juli 2015 i mål B 666-15.

En trekumulationsregel kan leda till att straffvärdeomständigheter dubbelbeaktas

En trekumulationsregel skulle alltså leda till en övervärdering av kvantitativa faktorer, men skulle i vissa fall också – om den tillämpades strikt – leda till att straffvärdepåverkande omständigheter beaktades dubbelt eller på annat sätt fick ett oproportionerligt stort genomslag.

Ett sådant fall är när det döms för flera brott i brottskonkurrens, trots att ett eller flera av brotten ingår som ett led i genomförandet av ett annat, eller olika straffbud annars har överträtts inom ramen för ett och samma händelseförlopp. Det kan t.ex. handla om att någon, genom samma vårdslösa körning, har gjort sig skyldig till en rad olika trafikbrott samt därtill vållat annans död (se ”Rydaholmsfallet” NJA 2012 s. 79). Det sistnämnda brottet kan också ha begåtts som en följd av och dömas till ansvar för i förening med en grov miss-handel (se ”Fiskekniven” NJA 2021 s. 139). Ibland kan vidare ett fullbordat brott ha ingått som ett led i förberedelsen till ett annat brott, såsom när någon har befattat sig med ett vapen för att förbereda ett mord (se ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703). Ett annat vanligt förekommande fall är när någon som har bedrivit ”svart företagande”, med grund i samma oriktiga uppgift, döms till ansvar för både bokföringsbrott, skattebrott och försvårande av skattekontroll.

I fall som de ovan angivna finns det straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för brotten och av den anledningen skulle komma att beaktas dubbelt om straffvärdena för varje enskilt brott bara lades samman. Förutom den övervärdering av brottsligheten som följer av en sådan ordning kan som en ytterligare invändning anföras att det många gånger kan vara svårt – närmast krystat – att fastställa separata straffvärden när det döms enligt flera straffbud för vad som i grunden utgör ett och samma händelseförlopp. Ofta kan det då framstå som både mer naturligt och ändamålsenligt att i stället direkt rikta in bedömningen mot förfarandet sett som helhet, på motsvarande sätt som vid värderingen av enstaka brott. Och även i dessa fall har konkurrensfrågan – här om gärningspersonen ska dömas enligt samtliga de straffbud som överträtts eller endast något eller några av dem – långt ifrån alltid ett givet svar. Många gånger kan bedömningen ge upphov till gränsdragningsvårigheter och den valda lösningen kan därför ibland tyckas något godtycklig (jfr avsnitt 10.2.2). Även om det naturligtvis inte är oviktigt om agerandet

bestraffas som ett eller flera brott, påverkar rättens bedömning i detta avseende inte vad gärningspersonen i realiteten har gjort och hur klandervärt agerandet faktiskt är.

Ett annat fall då man skulle kunna tala om ett dubbelbeaktande är när varje brott i ett upprepat förfarande rubriceras som grovt på grund av att brottsligheten utövats systematiskt. Brottslighetens omfattning har då redan fått betydelse vid gradindelningen. Skulle den sedan även ges den betydelse för straffvärdet som följer av en trekumulationsregel skulle det leda till en skärpning av straffet som svårligen kan anses stå i proportion till den skada som brottsligheten inneburit. Att brottslighetens utövats systematiskt talar förvisso i skärpande riktning vid bedömningen av straffvärdet, men inte alltid till den grad som en trekumulationsregel i dessa fall skulle innebära.

*En trekumulationsregel kan leda till
att straffskalan alltför snabbt förbrukas*

Som framgår av avsnitt 10.8.3 kommer det, oavsett vilken princip som väljs för att hantera flerfaldig brottslighet inom straffsystemet, att uppstå fall där tillkommande brott inte kan beaktas fullt ut, och i vissa fall inte alls, vid straffmätningen. Det beror på att det finns en gräns för hur strängt straff som kan ådömas en enskild person vid ett och samma tillfälle. Ytterst sätts denna gräns av en människas livslängd, men givet att inte alla brottstyper ska kunna leda till fängelse på livstid kommer gränsen (straffmaximum) normalt att ligga betydligt lägre än så. När straffmaximum väl nåtts kan ytterligare brott inte beaktas. Från denna punkt upphör således möjligheten att uttrycka skillnader i svårhet mellan olika brott eller kombinationer av brott och den som fortsätter sin brottsliga verksamhet blir immun mot ytterligare bestraffning, i vart fall såvitt avser brott av samma eller lägre svårhetsgrad. Vid utformningen av en regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet måste man således fråga sig om man bör ”springa in i taket”, genom att beakta varje enskilt brott med sitt fulla straffvärde, eller om man i stället bör ge vissa s.k. reduktioner, i syfte att fler brott ska rymmas inom den tillämpliga straffskalan.

När det gäller lindrigare brottslighet skulle en regel som går ut på att straffvärdet för de tre allvarligaste brotten kumuleras sällan vålla några bekymmer i nu aktuellt hänseende. Exempelvis kan straffvärdet för tre stöldar eller tre fall av ofredande normalt läggas samman

utan att man slår i eller ens hamnar i närheten av straffskalans tak. Här finns således gott om utrymme att mäta ut ett strängare straff för mer omfattande brottslighet av aktuellt slag. I fråga om medelsvåra brott blir utrymmet dock snävare och vad beträffar de allra allvarligaste brotten skulle en trekumulationsmodell tämligen snabbt leda till att den tillgängliga straffskalan förbrukades. Exempelvis skulle den tillämpliga straffskalan vid upprepade fall av grova rån ofta vara förbrukad redan efter tre brott, med följderna att tre grova rån skulle bestraffas lika strängt som t.ex. sex sådana brott. Med andra ord skulle gärningspersonen i princip kunna begå de sista tre rånen straffritt. Från utgångspunkten att straffmaximum i och för sig ska kunna uppnås är en sådan effekt förr eller senare oundviklig. Regleringen bör enligt vår mening dock inte utformas så att det annat än i sällsynta undantagsfall uppstår tröskeeffekter av detta slag, där vissa brott beaktas fullt ut och andra inte alls vid straffmätningen.

*En trekumulationsregel lagfäster ”mängdrabatten”
och befäster ett matematiskt förhållningssätt*

En regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter ges vissa reduktioner skulle behöva vara tämligen precis till sin utformning för att så långt som möjligt säkerställa ett sådant utfall. Även om en sådan regel skulle leda till ett större genomslag för tillkommande brott framstår den som olycklig ur kommunikativ synpunkt. Snarare än att ge uttryck för att varje tillkommande brott beaktas på ett adekvat sätt vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde riskerar den nämligen att befästa tanken på att det ges mängdrabatter, om än först efter tre brott. Något tillspetsat skulle man till och med kunna tala om en lagstadgad mängdrabatt. En trekumulationsregel skulle också cementera det matematiska förhållningssätt som i viss mån har kommit att präglade nuvarande straffmätningsspraxis och som, i enlighet med vad som anförts i avsnitt 10.8.2, har medfört att denna tenderar att bli alltför stelbent.

Det är tveksamt om en trekumulationsregel kommer att få avsedd effekt

Syftet med en trekumulationsregel av det slag som våra direktiv efterfrågar får antas vara att på ett enkelt och otvetydigt sätt säkerställa att tillkommande brott får ett ökat genomslag. Det kan dock ifrågasättas om en sådan regel skulle få den effektivitet som sålunda är avsedd.

Som framgår av det ovan anförda riskerar en strikt trekumulationsregel att på olika sätt leda till märkliga och oproportionerliga resultat. För att undvika sådana skevheter skulle regeln behöva förse med ett undantag som gör det möjligt att i vissa fall bedöma den samlade brottslighetens straffvärde på något annat sätt. Med hänsyn till den mängd fall som kan påkalla en annan bedömning skulle risken då i stället bli att undantaget snarare får karaktären av en huvudregel, varvid den eftersträlvade effektiviteten med en trekumulationsregel uteblir.

Det är förstås möjligt att avstå från att förse bestämmelsen med något undantag eller att göra tillämpningsområdet för ett undantag mycket begränsat. Även då är emellertid risken att regeln inte får den effekt som är eftersträvd. Som beskrivits i avsnitt 10.2.2 är straffmätningen tätt förknippad med frågor om gradindelning och konkurrens, och om regleringen eller principerna i det ena ledet ger utfall som framstår som avvikande, tenderar praxis att utveckla sig så att det kompenseras för detta i ett annat led av bedömningen. Det framstår därför som troligt att det med en strikt trekumulationsregel kommer att uppstå nya konkurrenslösningar, t.ex. för i vilka fall ett visst brott ska konsumeras av ett annat, just för att uppnå ett slutresultat som står i rimlig proportion till den samlade brottslighetens allvar. Likaså kan bedömningar i fråga om gradindelningen påverkas. Det förefaller exempelvis sannolikt att domstolarna kommer att inta ett ännu mer restriktivt förhållningssätt än i dag till att bedöma varje brott som ingått i ett upprepat förfarande som grovt med hänvisning till att brottslighetens utövats systematiskt (jfr avsnitt 10.5.2).

Oavsett hur en trekumulationsregel utformas framstår det alltså som tveksamt om de fördelar som potentiellt står att vinna med en sådan regel verkligen kommer att kunna realiseras, i vart fall i den utsträckning som är avsedd.

*Inväändningar hänförliga till regelns utfall
och ekonomiska konsekvenser*

Även invändningar av mer praktisk eller ekonomisk natur kan, givet inriktningen av denna reform, anföras mot en regel av nu diskuterat slag.

Förutom att straffen rent allmänt ska framstå som rättvisa och rimliga är de centrala ändamålen med denna reform att förbättra brottsoffers möjlighet att få upprättelse genom straffet och att straffsystemet i större utsträckning ska tillgodose behovet av samhällsskydd. Det senare ändamålet ska ses i ljuset av brottsutvecklingen under senare tid, där särskilt våldsamma konflikter i den kriminella miljön och organiserad brottslighet i olika former lyfts fram i våra direktiv. En trekumulationsregel skulle dock inte bara leda till skärpta straff för brott med koppling till kriminella nätverk eller annan brottslighet som ökat i omfattning eller blivit mer elakartad under senare år, utan även sådan brottslighet som tycks ha minskat, blivit mildare eller hållit sig i stort sett oförändrad till sin omfattning och karaktär. Den skulle också träffa brottstyper som inte har något konkret brottsoffer eller där brottsofferperspektivet i vart fall inte är särskilt framträdande. Som exempel kan nämnas att flerfaldig trafik- eller stöldbrottslighet av jämförelsevis lindrigt slag och liten omfattning skulle komma att bestraffas strängare än i dag, som mest med någon eller ett par månaders ytterligare fängelse. Detta kanske kan tyckas oproblematiskt, men med hänsyn till det stora antalet straff som skulle komma att beröras, skulle en sådan skärpning leda till betydande kostnader för samhället, främst i form av anstaltsplatser inom Kriminalvården. Mot bakgrund av ändamålen med denna reform, kan det ifrågasättas om en sådan användning av samhällets resurser är rimlig.

Det kan i sammanhanget också noteras att en trekumulationsmodell innebär att man genomgående prioriterar genomslaget för de första brotten (räknat i fallande svårhetsgrad) i en brottsserie (jfr avsnitt 10.8.3 under rubriken "Några ytterligare premisser för en straffskärpning"). Enligt vår mening leder emellertid dagens straffmättningspraxis – med undantag för fall då brotten innefattar en kränkning av ett eller flera brottsoffer – oftast till ganska rimliga resultat just när prövningen avser bara några enskilda brott. Det är snarare när brottsligheten är omfattande som resultaten tenderar att bli alltför lindriga, till följd av den kraftigt avtagande betydelse som tillkommande brott

därefter brukar tillerkännas. En trekumulationsregel behöver dock inte med nödvändighet leda till att straffvärdet för omfattande brottslighet blir särskilt mycket högre än i dag. Därför framstår det som mer ändamålsenligt att försöka utforma en ny regel för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet så att den i stället ökar genomslaget för de senare brotten i en brottsserie och över lag gör bedömningarna mer nyanserade. Som antytts ovan kan det därutöver finnas anledning att överväga särskilda principer för de fall där brotten innefattat en kränkning av ett eller flera brottsoffer. Med en sådan inriktning torde ändamålet med en ny regel för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet kunna uppnås på ett mer träffsäkert och kostnadseffektivt sätt.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis skulle en trekumulationsregel visserligen öka genomslaget för tillkommande brott, i vart fall när brottsligheten inte är alltför omfattande. Emellertid skulle den också vara förenad med flera och betydande nackdelar, vilka i mångt och mycket bottnar i att modellen blir alltför mekanisk och likriktad. Detta medför att möjligheterna att nyansera bedömningen efter omständigheterna i det enskilda fallet kraftigt begränsas. Risken blir därmed att regleringen så att säga missar målet, att öka genomslaget för tillkommande brott på ett sätt som leder till att straffen framstår som mer rimliga och rättvisa. De mest otillfredsställande resultaten skulle förvisso kunna undvikas om regeln försågs med ett undantag som gör det möjligt att bedöma den samlade brottslighetens straffvärde på annat sätt i särskilda fall. Då är risken å andra sidan att den tydlighet och effektivitet som modellen torde vara avsedd att åstadkomma undergrävs.

Mot denna bakgrund kan vi inte förorda en lösning av detta slag. En reglering som enligt vår mening på ett lämpligare och mer ändamålsenligt sätt tillgodoser ändamålen med denna reform presenteras i följande avsnitt. I avsnitt 17.2.2 lägger vi fram en bestämmelse med en sådan trekumulationsmodell som efterfrågas i våra direktiv och som vi alltså inte ställer oss bakom. I avsnitt 17.3.2 återfinns en författningskommentar till detta förslag och i kapitel 18 en analys av förslagets konsekvenser. Här ska endast de överväganden som ligger till grund för förslagets utformning kort redovisas.

*Ett alternativt förslag (en trekumulationsregel)
som inte följer av våra ställningstaganden*

Som framhållits ovan måste en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarigaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med viss straffreduktion vara tämligen precis till sin utformning för att leda till ett sådant resultat. Från den utgångspunkten bör det i lagtexten uttryckligen anges att de tre allvarigaste brotten ska ges fullt genomslag.

Enligt våra direktiv ska modellen vidare innebära ytterligare begränsningar av straffreduktionen vid allvarliga brott mot person. Som vi uppfattar detta innebär det att kumulation ska tillämpas i högre utsträckning i dessa fall. Därför bör det av regleringen framgå att sådana brott alltid ska ges fullt genomslag. När det gäller det närmare tillämpningsområdet för bestämmelsen i denna del kan det lämpligen avgränsas på motsvarande sätt som den nuvarande straffskärpningsregeln i 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen brottsbalken, dvs. till att avse sådana brott som innefattat ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person. Innebörden, sett till vilka brottstyper som omfattas, blir därmed densamma.¹⁰⁶

Eftersom bestämmelsen i nu angivna delar kraftigt kommer att begränsa domstolens bedömningsutrymme bör den i övrigt vara mer öppen till sin utformning. Några mer precisa anvisningar för hur ytterligare tillkommande brott ska beaktas bör således inte anges, utan regleringen bör medge en sådan flexibilitet att den fortsatta straffmätningen kan anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. För att undvika att en stor del av straffskalan alltjämt lämnas outnyttjad bör den samtidigt ge uttryck för att varje tillkommande brott ska få ett genomslag vid bedömningen. Mot denna bakgrund förslår vi att det till det sammanlagda straffvärdet för ovan angivna brott ska läggas *en del* av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten. En sådan formulering utesluter inte att andelen med vilken tillkommande brott beaktas i någon mån avtar, men samtidigt förutsätter den i princip att varje brott adderar till det samlade straffvärdet. Närmare riktlinjer för hur tillkommande brott kan beaktas lämnas i författningskommentaren (se avsnitt 17.3.2).

Även med de möjligheter till anpassningar som den nyss föreslagna formuleringen erbjuder finns det – som framgått av de diskus-

¹⁰⁶ Se 2009/10:147 s. 14 f. Jfr också vårt förslag i avsnitt 11.6.4.

sioner som förts ovan – situationer där en trekumulationsregel kan leda till otillfredsställande resultat och/eller göra straffmätningen onödigt komplicerad. Det gäller i synnerhet i vissa fall när det finns ett samband mellan brotten. Som framhållits ovan kan det exempelvis finnas straffvärdeomständigheter som är gemensamma för brotten och som därmed skulle komma att beaktas dubbelt om straffvärdena för de enskilda brotten bara lades samman. Vidare kan det förhållandet att brottsligheten upprepats ha bidragit till att vart och ett av brotten rubricerats som grova på grund av att de ingått som led i ett systematiskt förfarande. Också i ett sådant fall skulle en trekumulationsregel kunna innebära en form av dubbelräkning. Och även i fall där det inte finns något dylikt samband kan en trekumulationsregel leda till att brottsligheten övervärderas, till följd av att den lägger samma vikt vid antalsräkningen oberoende av i vilken utsträckning denna återspeglar brottslighetens straffvärdhet. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga att förse regleringen med ett undantag som gör det möjligt att frångå trekumulationsregeln när omständigheterna i det enskilda fallet särskilt påkallar det.

Av våra direktiv framgår visserligen inte något om att det bör finnas möjligheter till avsteg från trekumulationsregeln i fall som de nyss nämnda. Som framhållits ovan finns dessutom en risk för att ett undantag kommer att undergräva regelns effektivitet. Å andra sidan skulle, som också påtalats i det föregående, motsvarande problematik sannolikt uppstå även med en undantagslös trekumulationsregel, eftersom rättstillämparen på ett eller annat sätt lär kompensera för de skeva resultat som en sådan reglering kan leda till i andra led av den straffrättsliga bedömningen. Enligt vår mening är det då att föredra att regleringen i sig ger möjlighet att nå ett rimligt slutresultat genom att i vissa fall tillåta avsteg från kumulationsregeln. På det sättet får lagstiftaren också möjlighet att ge närmare vägledning i fråga om när ett sådant avsteg kan vara motiverat, vilket skapar bättre förutsättningar för en enhetlig och mer förutsebar rättstillämpning.

Mot denna bakgrund föreslår vi att regleringen förses med ett undantag, enligt vilket den samlade brottslighetens straffvärde får bedömas på annat sätt om det med hänsyn till sambandet mellan brotten eller annars finns särskilda skäl. Genom kravet på särskilda skäl markeras att det inte kan bli fråga om att mer regelmässigt avvika från trekumulationsregeln och att ett avsteg förutsätter att detta kan motiveras utifrån särskilda omständigheter i det enskilda fallet.

Undantaget kan lämpligen placeras som ett andra stycke i bestämmelsen. För det fall lagstiftaren är av uppfattningen att trekumulationsregeln bör gälla undantagslöst kan det enkelt åstadkommas genom att det andra stycket stryks. Vi pekar på detta särskilt, eftersom det är något oklart huruvida ett undantag är förenligt med våra direktiv. Det kan också nämnas att det är möjligt att ge undantaget en snävare utformning genom att byta ut kravet på särskilda skäl mot ett krav på synnerliga skäl. Med en sådan utformning signaleras närmast att det endast är när trekumulationsregeln skulle leda till ett samlat straffvärde som står i uppenbar disproportion till allvaret i den brottslighet som är aktuell och till straffnivåerna för andra brott, som ett avsteg kan komma i fråga. Enligt vår mening riskerar en sådan reglering emellertid att i alltför stor utsträckning begränsa utrymmet att anpassa straffmätningen efter omständigheterna i det enskilda fallet, återigen med risk för otillfredsställande resultat och framväxten av särskilda konkurrenslösningar eller liknande som följd. Vi har därför stannat vid att särskilda skäl är en lämpligare avgränsning.

Förslaget i avsnitt 10.8.4 och 10.8.5 om en förhöjd straffskala gäller även för det fall att regeln för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet utformas enligt det nu presenterade förslaget.

10.8.7 Utformningen av en ny regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet

Förslag: När ett gemensamt straff för flera brott mäts ut ska den samlade brottslighetens straffvärde bedömas så att det svarar mot brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar. Vid den bedömningen ska sådana brott som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person som utgångspunkt ges fullt genomslag.

Skälen för vårt förslag

Den samlade brottslighetens straffvärde bör bedömas så att det svarar mot brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar

Som föregående avsnitt belyser kan förtjänsten med ordningen med ett gemensamt, aspererat, straff i korthet beskrivas så den möjliggör en friare straffmätning, där bedömningen kan riktas in mot vad gärningspersonen faktiskt har gjort i stället för hur brottsligheten antalsräknas eller rättsligt etiketteras i olika avseenden. På det sättet skapas förutsättningar att tillgodose de för straffsystemet centrala rättvis principerna om proportionalitet och ekvivalens eller, med andra ord, att mäta ut ett straff som återspeglar den samlade brottslighetens allvar.

Problemet med nuvarande straffmätningspraxis vid flerfaldig brottslighet är följaktligen inte de principer som denna grundar sig på, utan snarare de schabloniserade metoder som utvecklats för att tillgodose dessa, men som kommit att medföra dels att det i hög utsträckning aspereras på ett likartat sätt trots att skälen för asperation inte alltid är lika starka, dels att den gemensamma straffskalans övre del sällan – och dess straffmaximum närapå aldrig – kommer till användning (jfr avsnitt 10.8.2).

Det anförda leder till slutsatsen att en ny regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet inte i första hand bör utgå från de isolerade straffvärdena för de enskilda brotten. För att bevara den flexibilitet som den nuvarande ordningen erbjuder och kunna tillgodose intresset av proportionalitet och ekvivalens bör regleringen i stället ge tydligt uttryck för att föremålet för bedömningen är brottsligheten sedd som helhet. Samtidigt bör den leda till ett ökat genomslag för tillkommande brott och en större differentiering.

Mot denna bakgrund föreslår vi att den grundläggande regeln för straffmätning av flerfaldig brottslighet utformas så att den samlade brottslighetens straffvärde ska bedömas så att det svarar mot brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar. Förutom att det av en sådan formulering följer att straffvärdet ska avspejla allvaret i brottsligheten sedd som helhet är den – tillsammans med de föreslagna ändringarna av den gemensamma straffskalan – avsedd att ge uttryck för en skärpning i förhållande till nuvarande praxis. Normalt sett bör en tillämpning av regeln visserligen leda till någon form av asperation, men den utesluter inte att den samlade brottslighetens straffvärde kan anses motsvara – eller i vissa fall rentav överstiga – resultatet vid

en kumulation av straffvärdena för de enskilda brotten. Som vi återkommer till kan det finnas anledning att komplettera denna grundregel med särskilda bestämmelser.

Att det finns skäl att vara kritisk mot de schabloniserade andelsberäkningar av de enskilda brottens straffvärden som kommit att användas i praxis innebär inte att dessa är utan förtjänster. Som framgår av avsnitt 10.5.2 utvecklades de för att det fanns ett behov av gemensamma utgångspunkter vid straffmätningen av flerfaldig brottslighet som kunde göra denna mer enhetlig och förutsebar samt praktiskt hanterbar för domstolarna. Detta behov är knappast mindre i dag. Så länge schabloner av detta slag används som just utgångspunkter för bedömningen, och inte indikerar att tillkommande brott bör ges en så kraftigt avtagande betydelse som de nuvarande ger vid handen, behöver de inte heller vara särskilt problematiska. Tvärtom kan de vara effektivt sätt att säkerställa att tillkommande brott får ett tillräckligt genomslag vid straffmätningen. Att straffvärdet bör bedömas så att det svarar mot brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar utesluter således inte att det ställs upp vissa tumregler eller presumtioner, baserade på de enskilda brottens straffvärden, för hur man når ett sådant resultat.

Grunderna för bedömningen

Att straffvärdet för den samlade brottsligheten ska svara mot dess sammantagna innebörd och verkningar innebär alltså att det ska återspegla allvaret i brottsligheten sedd som helhet. Bestämmelsen är följaktligen avsedd att ge uttryck för principerna om proportionalitet och ekvivalens och de särskilda överväganden dessa kräver vid bedömningen av straffvärdet för flerfaldig brottslighet. Den aktuella brottsligheten måste således jämföras med andra brott och kombinationer av brott för att säkerställa att det samlade straffvärdet hamnar på en nivå som står i ett proportionerlig förhållande till dessa.

Liksom hittills bör bedömningen grunda sig på de omständigheter som framgår av nuvarande 29 kap. 1 § andra stycket (härefter 28 kap. 6 § första stycket) brottsbalken, satt i relation till hela det brottsliga förfarandet. Utgångspunkten för bedömningen blir därmed den sammantagna skada, kränkning eller fara som gärningarna inneburit. Därutöver måste vad den tilltalade insett eller borde ha

insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft vägas in. Dessa faktorer kan ibland vara oberoende av antalet brott och bör då kunna beaktas gemensamt för dessa.

I förekommande fall ska även sådana straffskärpnings- respektive strafflindringsgrunder som anges i nuvarande 29 kap. 2–3 §§ (här efter 28 kap. 7–9 §§) brottsbalken beaktas. Även dessa har ibland bäring på samtliga brott och kan då tillämpas i relation till hela det brottsliga förfarandet.

Att bedömningen tar sikte på brottsligheten sedd som helhet innebär inte att den alltid bör göras helt frikopplad från straffvärdena för de enskilda brotten sedda för sig. Vilken metod som används för att uppnå ett samlat straffvärde som svarar mot brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar bör bl.a. vara beroende av vilken typ av brott det rör sig om, brottens skyddsintressen och relativa svårhet samt sambandet mellan brotten.

Närmare om bedömningen i olika fall

Vissa brott karaktäriseras av att det finns något tydligt mätbart som indikerar hur skadlig eller farlig brottsligheten i fråga kan anses vara jämfört med andra brott. Narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och sådana förmögenhetsbrott som bara leder till en ren ekonomisk skada anses ofta vara av sådant slag. Det är dock inte brottet som sådant, utan skadan eller faran som brottet medför, som går att kvantifiera. Liksom vid annan brottslighet är också andra omständigheter av central betydelse vid straffvärdebedömningen, såsom om brottet varit planerat eller impulsstyrt, vilken roll i brottsligheten gärningspersonen haft och om det varit fråga om en engångsföreteelse eller en systematiskt utövad brottslighet. Särskilt på lägre straffvärdenivåer får dock den kvantifierbara faktorn en stor, eller i vissa fall helt avgörande, betydelse vid straffvärdebedömningen. Det måste då beaktas att den kvantifierbara skadan eller faran normalt sett ges en avtagande betydelse vid bedömningen av straffvärdet för ett enskilt brott. Således leder som regel inte beaktningen med en dubbelt så stor mängd narkotika till ett fördubblat straffvärde. Motsvarande bör gälla även vid flerfaldig brottslighet. Av det följer att metoden för bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet av detta slag inte på något avsevärt sätt bör skilja sig från den som används vid

värderingen av enkel brottslighet. Med utgångspunkt i den sammantagna skada eller fara som gärningarna inneburit – och med beaktande av de övriga omständigheter som är av betydelse för straffvärdebedömningen – bör domstolen således bedöma var på den tillämpliga straffskalan brottsligheten bör placeras utifrån hur denna som helhet förhåller sig till andra, mer eller mindre straffvärda, fall.

Bedömningen av brottslighet som inte eller i vart fall bara i mindre grad har inslag av kvantifierbara faktorer av betydelse för straffvärdet, bör som utgångspunkt inte avvika från vad som nyss sagts i någon beaktansvärd mån. Men när det inte finns någon tydligt kvantifierbar faktor som kan beaktas gemensamt för brotten är det givetvis svårare att finna objektiva hållpunkter för bedömningen av ett straffvärde som svarar mot brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar utifrån en samlad bedömning av det slag som beskrivits ovan. I dessa fall kan det i stället vara mer ändamålsenligt att ta avstamp i straffvärdena för de enskilda brotten. Det gäller inte minst när prövningen avser flera brott av skilda slag, såsom när det rör sig om en kombination av olika narkotika-, trafik- och förmögenhetsbrott. Men också i vissa fall när brottsligheten är av likartat slag, såsom vid återkommande trafikbrottslighet eller upprepade stölder mot olika målsägande, kan en sådan metod ibland vara den lämpligaste.

Att bedömningen i nyss nämnda fall bör kunna ta avstamp i straffvärdena för de enskilda brotten ska inte förstås så att dessa bara kan läggas samman. Någon form av asperation är alltså även här nödvändig för att undvika att lindrigare brott bestraffas strängare än brottslighet som kvalitativt sett är svårare. På liknande sätt som i dag kan det då finnas skäl att utgå från straffvärdet för det allvarligaste brottet och till det lägga en andel av straffvärdet för vart och ett av de tillkommande brotten. Som beskrivits ovan innebär nuvarande praxis att andelen avtar på ett sådant sätt att tillkommande brott ganska snart i princip inte får någon inverkan alls på det samlade straffvärdet. Detta leder också till att det gemensamma straffet, även när det handlar om ett stort antal brott, stannar långt under straffmaximum som därmed i stort sett aldrig används. För att den gemensamma straffskalans spännvidd ska utnyttjas i större utsträckning bör i stället varje tillkommande brott som utgångspunkt beaktas med en lika stor andel av det isolerade straffvärdet. Lämpligen kan den andel som de först tillkommande brotten (i fallande svårhetsgrad räknat) i dag vanligen beaktas med då användas, dvs. hälften. I förhållande till nu-

varande praxis skulle en sådan tumregel leda till en påtaglig skärpning av straffen när brotten är många eller allvarliga. Samtidigt torde huvuddelen av de fall som i praktiken förekommer rymmas inom den tillämpliga straffskalan.

Viktigt att understryka är att en tumregel av detta slag inte kan tjäna som annat än en utgångspunkt för bedömningen. Tillämpningen måste således alltid anpassas efter den aktuella situationen, varvid bl.a. brottslighetens karaktär får betydelse. Som vi utvecklar närmare i det följande kan det exempelvis finnas anledning att skärpa upp det resultat som den nyss nämnda tumregeln leder fram till när det rör sig om upprepade bedrägerier med tydligt integritetskränkande inslag. Som vi också återkommer till nedan kan därtill ett samband mellan brotten ge anledning att justera resultatet i ena eller andra riktningen. Avslutningsvis måste domstolen också – på liknande sätt som i dag – försäkra sig om att slutresultatet står i rimlig proportion inte bara till den brottslighet som är aktuell, utan också till straffnivåerna för andra brott. Vid denna kontroll kan t.ex. de normala straffnivåerna för ett brott av högre grad eller ett närliggande brott av allvarligare slag användas som hållpunkter.

En särskild presumptionsregel för brott som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person

När det gäller flerfaldig brottslighet som har ett starkt inslag av kränkning av en enskild person kan varje nytt sådant brott knappast reduceras till en ren skillnad i brottslighetens kvantitet. I dessa fall bör rimligtvis varje tillkommande brott – oavsett om det riktar sig mot samma målsägande som de tidigare brotten eller mot någon annan – normalt anses tillföra en kvalitativ skillnad i brottslighetens svårhet som svarar mot det straffvärde som brottet skulle ha åsatts om det hade prövats för sig. Med andra ord finns det inte samma skäl att låta betydelsen av tillkommande brott avta som i andra fall. Till detta kan läggas att antalsräkningen och andra konkurrensfrågor mer sällan är förenad med några särskilda svårigheter i dessa fall och att det vanligtvis således inte råder någon tvekan om hur många brott (eller vilka av de i och för sig begångna brotten) som den tilltalade ska dömas för. Därför bör som en tydlig utgångspunkt gälla att brott som innefattat en kränkning av en enskild person ska ges fullt genomslag, dvs. beaktas med det straffvärde som brottet skulle ha åsatts om det

hade prövats för sig, så långt detta är möjligt inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Man skulle också kunna uttrycka det så att det i dessa fall kan presumeras att brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar svarar mot ett kumulerat värde.

Mot denna bakgrund bör den grundläggande bestämmelsen om straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet kompletteras med en presumtionsregel av den angivna innebörden. Lämpligen kan tillämpningsområdet preciseras på liknande sätt som straffskärpningsregeln i nuvarande 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen brottsbalken, dvs. till att avse brott som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person. Till skillnad från den nyss nämnda bestämmelsen bör tillämpningsområdet dock inte begränsa sig endast till brott som innefattat allvarliga sådana angrepp. Det ovan förda resonemanget är nämligen giltigt även i förhållande till mindre allvarliga brott av det angivna slaget, t.ex. när det rör sig om flera fall av misshandel som vardera har ett straffvärde motsvarande någon eller ett par månaders fängelse. Tillämpningsområdet blir därmed bredare än för bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen brottsbalken, men de brottstyper som omfattas kommer väsentligen att vara desamma. Således handlar det i huvudsak om brott där gärningen består i eller innefattar uppsåtlig våldsanvändning eller uppsåtligt hot eller med sådant våld eller hot jämställbart handlande, direkt riktat mot en annan person. Brott som typiskt sett riktar sig mot en mer obestämmd krets av människor och där det för straffansvar för fullbordat brott är tillräckligt med en fara för denna krets bör däremot inte omfattas. Detsamma gäller brott med det primära skyddsintresset att värna rikets styrelseskick och oberoende. Exempel på brott som kommer att träffas är misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, olaga hot, de flesta sexualbrott, rån, utpressning, våld eller hot mot tjänsteman och övergrepp i rättsak. Också medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brottsformer bör omfattas.¹⁰⁷ Ytterst blir det dock en fråga för domstolen att i det enskilda fallet avgöra om en konkret gärning är sådan att den inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person.

När ett brott inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person ska det som utgångspunkt alltså ges fullt genomslag vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. Det bör gälla oavsett om samtliga de brott som bedömningen avser

¹⁰⁷ Jfr prop. 2009/10:147 s. 14 f.

är av sådant slag eller endast något eller några av dem. I det senare fallet får det eller de brott som faller inom presumptionsregelns tillämpningsområde beaktas med sitt fulla, isolerade straffvärde, medan resterande brott får värderas enligt ovan beskrivna tillvägagångssätt, varefter resultaten sedan får vägas samman.

Det nu sagda kan dock inte gälla undantagslöst. Det är nämligen inte alltid så att ett tillkommande brott som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person kan sägas tillföra en kvalitativ skillnad i svårhet som svarar mot det straffvärde som brottet skulle ha åsatts om det bedömts för sig. I vissa fall när det finns ett samband mellan brotten, företrädesvis på det sättet att något av brotten utgjort ett led i ett annat, skulle ett kumulerat värde typiskt sett bli alltför högt i förhållande till brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar. Därtill är metoden att utgå från straffvärdet för varje enskilt brott inte alltid den mest lämpade när det handlar om brott som har begåtts inom ramen för samma händelseförlopp. Presumptionen för kumulation bör således kunna brytas om sambandet mellan brotten påkallar att straffvärdet bedöms på annat sätt. Vi återkommer till hur straffvärdet för den samlade brottsligheten kan bedömas i olika sambandssituationer nedan. Som då utvecklas kan det i vissa fall även finnas anledning att åsätta den samlade brottsligheten ett högre straffvärde än vad en kumulation skulle innebära.

Vidare måste man även när brotten inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person förhålla sig till det tak för straffmätningen som den tillämpliga straffskalan sätter, liksom till straffnivåerna för andra typer av brott. Sedan taket väl har nåtts konsumeras, som redan framhållits, all ytterligare brottslighet i straffvärdehänseende. Förr eller senare kommer man emellertid alltid till denna punkt, givet att taket i och för sig ska kunna uppnås. Frågan blir därmed när denna effekt kan accepteras eller, med andra ord, hur många brott av ett visst slag som bör rymmas inom den tillämpliga straffskalan. I avsnitt 10.8.3 har vi konstaterat att ribban å ena sidan inte bör sättas så högt att möjligheten att döma ut maximistraffet blir i det närmaste teoretisk. Å andra sidan bör den inte sättas så lågt att en stor mängd fall slår i taket, med följderna att olika brottskombinationer inte sällan kommer att bestraffas på samma nivå (straffmaximum) oavsett om skillnaden i svårhet är avsevärd.

Problemet i nu aktuellt avseende uppstår framför allt när det gäller allvarligare brottstyper, eftersom straffskalan (både vid enkel och

flerfaldig brottslighet) beträffande dessa är snävare sett till relationen mellan minimi- och maximistraffet. Ett exempel som nämnts ovan är att den tillämpliga straffskalan vid upprepade fall av grova rån ofta skulle vara förbrukad redan efter tre brott, med följderna att tre grova rån skulle bestraffas lika strängt som t.ex. sex sådana brott. Det skulle också innebära att straffet för tre grova rån skulle komma att motsvara normalstraffet för mord. Detta framstår enligt vår mening inte som en rimlig ordning.

Av det anförda följer att ett visst mått av asperation kan vara nödvändig även när brotten inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person. Det gäller företrädesvis i fråga om allvarliga sådana brott, men även i andra fall kan presumptionen undantagsvis behöva frångås för att undvika påtagliga missförhållanden mellan straffnivåerna för olika brott. Det ska dock understrykas att avsikten med den föreslagna presumptionsregeln är att få till stånd en allmän uppvärdering av upprepade brott som innefattar angrepp av nu aktuella slag och att utrymmet för avsteg från presumptionen måste bedömas mot denna bakgrund. Här kan nuvarande praxis således inte kan ge annat än begränsad ledning.

När det gäller den lagtekniska lösningen bör det tydligt framgå att presumptionsregeln innebär just en presumption för att brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar i dessa fall svarar mot ett kumulerat värde, och alltså inte utgör något undantag från den grundläggande regeln om bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. Bestämmelsen kan därmed utformas så att brott som inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person vid den bedömningen som utgångspunkt ska ges fullt genomslag. Någon särskild reglering om i vilka fall utgångspunkten kan frångås är inte nödvändig, eftersom det i så fall sker med stöd av grundregeln och med hänsyn till sådana omständigheter som är relevanta även i andra fall, företrädesvis att det finns ett samband mellan brotten eller att det krävs för att uppnå ett proportionerligt resultat i förhållande till straffnivåerna för andra brott.

Tillämpningen måste anpassas efter den konkreta situationen

Vi har ovan beskrivit hur den samlade brottslighetens straffvärde som utgångspunkt bör – eller i fråga om brott som innefattar ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person – ska bedömas baserat på olika typfall som kan förekomma. I den praktiska rättstillämpningen är förhållandena emellertid sällan så renodlade. Tillämpningen måste därför alltid anpassas efter den konkreta situationen. Som redan framgått förekommer det inte sällan att olika typer av brott samtidigt föreligger till prövning. Domstolen kan då först behöva värdera olika kluster av brott för sig, med användning av skilda metoder, för att sedan göra en sammanvägd bedömning.

Det sagda innebär vidare att bedömningen bör göras med beaktande av hur starkt skälen för ett aspererat straff gör sig gällande i det aktuella fallet. En situation då skälen för asperation kan vara starkare eller svagare än annars är, som nämnts i det föregående och behandlas mer utförligt nedan, när det finns någon form av samband mellan brotten. Beroende på omständigheterna kan sambandet tala i skärpande eller mildrande riktning.

Som anförts ovan bygger vidare den föreslagna presumtionsregeln på att tillkommande sådana brott inte bara kan sägas innebära en ökning i brottsligheten kvantitet, utan normalt också en beaktansvärd skillnad i brottslighetens kvalitet. Motsvarande resonemang gör sig i princip gällande även i fråga om andra brott med tydligt integritetskränkande inslag, om än inte alltid i lika hög utsträckning. Som exempel kan nämnas sådana förmögenhetsbrott som innefattar ett utnyttjande av någons utsatta ställning eller svårigheter att värna sin integritet, såsom bedrägerier eller stölder i hemmet riktade mot äldre. Även om presumtionsregeln typiskt sett inte är tillämplig i dessa fall finns det följaktligen anledning att öka genomslaget också för sådana brott. Presumtionsregeln bör med andra ord kunna ”spilla över” på andra brott som innefattar ett kännbart intrång i någons personliga integritet och således föranleda en svagare asperation i dessa fall. I vissa fall kan det rentav finnas anledning att även ge sådana brott som faller utanför presumtionsregelns tillämpningsområde fullt genomslag vid bedömningen.

Det är också viktigt att understryka att även om tillvägagångssättet för bedömningen kan skifta är målet alltid detsamma, att uppnå ett samlat straffvärde som svarar mot brottslighetens sammantagna

innebörd och verkningar, inbegripet att det står i ett proportionerligt förhållande till straffnivåerna för andra brott. För att inte skevheter ska uppstå i det sistnämnda avseendet är det väsentligt att domstolen – oavsett vilken metod som använts som utgångspunkt – alltid försäkras sig om att slutresultatet blir väl avvägt utifrån jämförelser med andra fall. Olika tumregler eller utgångspunkter kan således inte tillämpas urskillningslöst och oberoende av varandra. Tvärtom kan det vara en fördel att jämföra resultaten av olika metoder för att på det sättet komma fram till ett rimligt slutresultat.

Relationen till straffmaximum

Om brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar motiverar det bör straffvärdet anses motsvara det straffmaximum som enligt 26 kap. 2 § brottsbalken gäller för brottskombinationen i fråga. Man kan därvid förvänta sig att det efter hand kommer att utvecklas en praxis kring vad som bör krävas för att maximistraflet ska uppnås i olika typsituationer. På det sättet skapas också referenspunkter för var på straffskalan mindre allvarliga fall bör placeras.

Vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen måste emellertid beaktas att den gemensamma straffskalan inte är utformad med samma precision som straffskalorna för de enskilda brottstyperna (jfr ovan avsnitt 10.8.4). Det innebär att straffmaximum kommer att nås oftare i vissa fall än i andra. Saken beror på hur den aktuella brottskombinationen ser ut, dvs. vilka typer av brott som prövningen avser samt hur omfattande och allvarlig brottsligheten är.

I vissa fall kan det allvarligaste brottet, även om straffvärdet är begränsat i det konkreta fallet, ha en straffskala som sträcker sig mycket högt. Om den tilltalade därutöver har gjort sig skyldig till ett stort antal brott av annat slag vore det inte alltid rimligt att låta det högre maximistraflet vara styrande för hur strängt det gemensamma straffet kan bli. Som ett exempel kan nämnas det fallet att någon har begått ett olaga frihetsberövande med ett straffvärde om ett års fängelse och därutöver ett mycket stort antal bedrägerier av normalgraden. Om de senare brotten är tillräckligt många skulle det samlade straffvärdet i ett sådant fall teoretiskt sett kunna bli 18 års fängelse. Det beror på att straffskalan för olaga frihetsberövande sträcker sig ända upp till tio års fängelse och att det därutöver enligt

vårt förslag till ändring av 26 kap. 2 § brottsbalken skulle vara möjligt att lägga på ytterligare åtta års fängelse. En sådan rättstillämpning vore emellertid inte förenlig med proportionalitetsprincipen. Vid bedömningen av det samlade straffvärdet för ett mycket stort antal brott bör hänsyn tas till maximistraffet för just dessa brott, även om den tilltalade också har begått något enstaka brott av allvarligare slag som ska läggas till de övriga.¹⁰⁸

Vi återkommer till användningen av livstidsstraffet nedan.

Betydelsen av ett samband mellan brotten

I fall där det finns ett samband mellan brotten bör detta beaktas särskilt vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. Som redan framgått kan sambandet mellan brotten ge anledning att avvika från huvudregeln om kumulation vid brott som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person. Men också i andra fall kan sambandet medföra att brottsligheten bör åsättas ett högre eller lägre straffvärde än annars.

En situation då det kan finnas skäl att beakta sambandet i mildrande riktning är när *ett eller flera brott ingått som ett led i ett annat*, eller olika straffbud annars har överträtts inom ramen för ett och samma händelseförlopp. I sådana fall kan en viss del av brottsligheten många gånger konsumeras såsom subsidiär till eller medbesträffad med huvudbrottet. Men när domstolen dömer enligt två eller flera straffbud, måste beaktas att det kan finnas straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för brotten, och därför riskerar att få ett oproportionerligt stort genomslag, om den samlade brottslighetens straffvärde bestäms utan att särskild hänsyn tas till detta. Det gäller inte minst om brotten inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person, där varje brott som huvudregel ska beaktas med sitt fulla straffvärde. Som nämnts ovan kommer en tillämpning av huvudregeln i dessa fall typiskt sett att leda till ett straffvärde som är alltför högt i förhållande till brottslighetens sammanbundna innebörd och verkningar. Här kommer det således i allmänhet finnas anledning att bedöma den samlade brottsligheten på annat sätt. Ofta kan ett rimligt resultat uppnås om bedömningen i stället direkt riktas in mot brottsligheten sedd som en helhet, på

¹⁰⁸ Jfr SOU 2023:1 s. 282.

liknande sätt som vid värderingen av enstaka brott. Om något av brotten framstår som det klart allvarligaste eller annars utmärker sig som huvudbrottet kan det emellertid ibland vara lämpligare att utgå från straffvärdet för det brottet, för att därefter höja det samlade värdet med beaktande av vad den tillkommande brottsligheten kan anses tillföra i kvalitativt hänseende. Oavsett vilken metod som används bör rätten försäkra sig om att straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för brotten inte får ett opåkallat stort genomslag vid bedömningen.

Motsvarande gäller i princip när bedömningen avser andra brott än sådana som innefattat ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person. Även i sådana fall bör således ett samband av detta slag normalt medföra att den samlade brottslighetens straffvärde blir lägre än om flerbrottsligheten tillmätts samma betydelse som när brotten begåtts helt oberoende av varandra.

En situation då det tvärtom kan finnas skäl att beakta sambandet i skärpande riktning är när *brottsligheten har utövats systematiskt*. Detta framgår för övrigt direkt av bestämmelsen i nuvarande 29 kap. 2 § 6 (härefter 28 kap. 7 § 6) brottsbalken.

Utmärkande för systematisk brottslighet är att det är fråga om brott som har begåtts upprepade gånger och på ett likartat sätt. Dessa förhållanden utgör emellertid inte i sig skäl för att se strängare på brottsligheten; ett enskilt brott blir som utgångspunkt inte allvarligare för att gärningspersonen också har gjort sig skyldig till andra, liknande brott. Följaktligen krävs att det föreligger något ytterligare – kvalificerande – moment för att brottsligheten ska betraktas som systematisk. Vanligtvis handlar det om att brottsligheten har föregåtts av planering eller att gärningspersonen använt en särskild metod för att begå brotten. Typiskt sett är det sådan brottslighet som ovan har beskrivits som kvantifierbar, såsom upprepade skattebrott, bidragsbrott eller bedrägerier, som kan präglas av sådan systematik som avses i den nyss angivna bestämmelsen.

Någon allmängiltig formel för i vilken utsträckning det förhållandet att brottsligheten utövats systematiskt ska påverka straffvärdet kan av förklarliga skäl inte lämnas, utan detta får – liksom i dag – bedömas från fall till fall. Ibland kan detta förhållande ge skäl för en betydande skärpning. Viktigt att understryka är dock att systematiken i förfarandet även kan föranleda att brotten hänförs till en högre svårhetsgrad. Det finns då sällan utrymme att beakta den omstän-

digheten i skärpande riktning också vid straffvärdebedömningen, i vart fall inte om denna har tagit avstamp i straffvärdena för de enskilda brotten. Då kan det tvärtom finnas anledning att justera ner slutresultatet, så att straffet inte blir oproportionerligt strängt.¹⁰⁹ Som nämnts ovan handlar det här dock inte sällan om kvantifierbar brottslighet, där straffvärdebedömningen lämpligen kan riktas in mer direkt mot brottsligheten sedd som helhet. Inom ramen för den strängare straffskala som gäller för den grövre graden av brottet i fråga kan bedömningen då i princip göras på samma sätt som i andra fall, utan att det blir fråga om någon dubbelräkning som det på ett eller annat sätt måste kompenseras för.

Ett annat fall då sambandet mellan brotten kan tala i skärpande riktning är när *upprepade brott har begåtts mot en och samma person*, framför allt när det rör sig om ett mönster av gärningar med tydligt integritetskränkande inslag. Det kvalitativt försvårande i ett sådant förfarande utgör i många av dessa fall inte enbart element i de enskilda gärningarna utan ligger också – eller kanske snarare – i den fortlöpande kränkning och utsatthet som brottsoffret då tvingas leva under. Därför kommer det sammantagna allvaret i sådan brottslighet inte alltid till uttryck i straffvärdena för de enskilda brotten, ens om dessa läggs samman. Mot denna bakgrund kan det i vissa av dessa fall finnas anledning att bedöma den samlade brottslighetens straffvärde så att det överstiger det kumulerade straffvärdet av de enskilda brotten.

Det är framför allt när inget av brotten i sig har ett särskilt högt straffvärde som straffet riskerar att bli otillräckligt i förhållandet till brottslighetens samlade innebörd och verkningar. I stor utsträckning har denna problematik dock redan hanterats på lagstiftningsnivå, genom att det införts särskilda brottstyper som tar sikte på just den situationen att upprepade kränkningar har riktats mot en och samma person. Närmare bestämt gäller det fridskränkningsbrotten, olaga förföljelse och det relativt nyligen tillkomna brottet hedersförtryck. Dessa brottstyper är konstruerade så att flera i sig brottsliga gärningar av visst slag sammanförs under en gemensam brottsbestämelse med en strängare straffskala, förutsatt att ett kvalificerande rekvirit som tar sikte på en viss verkan av gärningarna är uppfyllt. Därigenom möjliggörs en sammantagen bedömning av brottsligheten, och en sådan undervärdering som en tillämpning av principerna för

¹⁰⁹ Jfr NJA 2018 s. 634 p. 20 och Borgeke & Forsgren, a.a., s. 221.

straffmätning av flerfaldig brottslighet i dag riskerar att leda till kan därmed undvikas.

Det finns emellertid situationer där upprepade kränkningar av samma person faller utanför de nyss nämnda bestämmelsernas tillämpningsområde. Det kan t.ex. bero på att brottsoffret inte ingår i den personkrets som fridskränkningssbrotten respektive hedersförtrycket omfattar eller att gärningarna som sådana inte sorterar under de aktuella straffbestämmelserna. Icke desto mindre kan det även i sådana fall vara så att en sammanläggning av straffvärdena för de enskilda brotten inte fullt ut återspeglar brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar. Den samlade brottsligheten bör då kunna åsättas ett högre straffvärde än vad en kumulation av de enskilda brotten straffvärde skulle innebära.

Ett annat skäl till att upprepade kränkningar av samma person inte bestraffas som exempelvis grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning kan vara att gärningarna i sig är så allvarliga att de är att hänföra till en strängare straffskala. Brott såsom våldtäkt och våldtäkt mot barn, normalgradsfall såväl som grova brott, utgör exempel på detta. I dessa fall torde allvaret i den samlade brottsligheten dock normalt komma till uttryck bara genom att straffvärdet för de enskilda brotten läggs samman, eftersom straffet då relativt snart kommer att nå upp till en mycket hög nivå. I dessa fall bör det alltså sällan finnas anledning att döma ut ett straff som överstiger det kumulerade värdet.

Användningen av livstidsstraffet

Som framgår av avsnitt 10.8.5 föreslår att vi att fängelse på livstid ska kunna användas som gemensamt straff i vissa fall trots att livstids fängelse inte är föreskrivet för något av de enskilda brotten (se 26 kap. 2 § fjärde stycket i författningsförslaget). Närmare bestämt gäller det när flera av brotten har ett maximistraff som uppgår till tolv års fängelse. Enligt vad vi föreslår ska brotten synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn föras med ett sådant straffmaximum.

Det är svårt att ge några mer preciserade anvisningar om när ett gemensamt fängelsestraff på livstid kan aktualiseras i nu diskuterade fall. Liksom i övrigt är det brottslighetens sammantagna innebörd

och verkningar som blir styrande. Om brottsligheten vid en sådan bedömning framstår som så allvarlig att den kan anses jämförbar i svårhet med annan brottslighet där straffvärdet motsvarar fängelse på livstid kan ett sådant straff komma i fråga.

Ett minimikrav som uttryckligen framgår av den föreslagna bestämmelsen i 26 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken är att *flera* av brotten ska ha ett maximistraff som uppgår till tolv års fängelse. Som framgår av avsnitt 10.8.5 ska detta förstås så att det i allmänhet bör krävas att minst tre av brotten har ett sådant maximistraff, men att det inte bör vara uteslutet att tillämpa bestämmelsen när det endast gäller två av brotten. Följaktligen kan exempelvis två fall av grov våldtäkt mot barn eller ett fall av synnerligen grov misshandel och ett fall av grov våldtäkt potentiellt sett bestraffas med fängelse på livstid. Detta måste dock förutsätta att vart och ett av brotten är särskilt allvarligt i sitt slag. Det kan alltså inte annat än i sällsynta undantagsfall bli fråga om att döma till ett livstidsstraff när prövningen avser endast två brott. Normalt bör det således krävas betydligt fler brott av de angivna slagen, eller att i vart fall ett par sådana brott föreligger till bedömning tillsammans med ett stort antal andra brott av allvarligt slag, för att livstids fängelse ska anses motiverat. Ett exempel på när så skulle kunna vara fallet är när någon, utöver två grova våldtäkter, har gjort sig skyldig till en mängd andra allvarliga sexualbrott.

Fängelse på livstid bör fölaktligen inte utan vidare dömas ut så fort straffvärdet (i vart fall teoretiskt sett) passerar taket för den tidsbestämda delen av straffskalan, dvs. fängelse i 18 år. Ett straffvärde som, med beaktande av de principer och hänsyn som berörts i det föregående, inte mer än marginellt överskrider det taket kan nämligen knappast anses motsvara en sådan kvalitativ skillnad som klivet upp till livstids fängelse är avsett att ge uttryck för. För att ett livstidsstraff ska bli aktuell bör således krävas att straffvärdet klart överstiger de 18 år som ett visstidsstraff som längst kan uppgå till. Visserligen innebär detta att det blir en viss ansamling av straffen på denna nivå. En sådan effekt uppstår emellertid även i fall där livstidsstraffet inte står till buds, i och med att varje brott som tillkommer sedan maximistraffet uppnåtts då i princip anses tillräckligt bestraffat genom detta. På liknande sätt bör 18-årsnivån i nu aktuella fall anses rymma all brottslighet inom ett visst kvalitativt spann. Som framhållits i det föregående får regleringen dock inte tillämpas så att möjligheten att döma ut maximistraffet blir i det närmaste teoretisk.

Det gäller även när maximistraftet är fängelse på livstid. Det blir därmed tydligt att vissa av de fall som enligt nuvarande praxis inte ens når upp till det (tidsbestämda) maximistraft som i dag gäller för brottsligheten i fråga, fortsättningsvis kommer att kunna bestraffas med fängelse på livstid. Det gäller exempelvis alldeles uppenbart i fall där det rör sig om brottslighet lik den som förelåg i rättsfallet ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” NJA 2019 s. 238, där den tilltalade dömdes till tolv års fängelse för omkring 100 fall av grov våldtäkt mot barn och annan allvarlig sexualbrottslighet.

10.8.8 Hanteringen av flerbaldig bötesbrottslighet

Bedömning: Straffskalan när böter används som gemensamt straff bör inte ändras.

Straffvärdet vid flerbaldig bötesbrottslighet bör bedömas enligt samma reglering som brott på fängelsenivå. Nuvarande riktlinjer kan då även fortsättningsvis användas som utgångspunkt för bedömningen.

Flera brott som vart och ett endast skulle ha föranlett böter bör normalt bestraffas på fängelsenivå om det är motiverat med hänsyn till brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar.

Skälen för vår bedömning

Den nuvarande ordningen och tidigare kritik

Böter får användas som gemensamt straff för flera brott om böter kan följa på vart och ett av brotten. Ett gemensamt bötesstraff döms normalt ut i dagsböter. Liksom när fängelse används som gemensamt straff tillämpas i dessa fall en förhöjd straffskala. Således får antalet dagsböter vid enstaka brott bestämmas till högst 150, medan det vid flerbaldig brottslighet får bestämmas till högst 200. Varje dagsbot kan fastställas till minst 50 och högst 1 000 kronor. (Se 25 kap. 2, 5 och 6 §§ brottsbalken.)

Den grundläggande bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken om straffvärdet som utgångspunkt för straffmätningen gäller även i fråga om bötesbrottslighet. Grundtanken är alltså att straffet ska stå i proportion till brottslighetens allvar. Tillsammans med den ovan beskrivna

utformningen av den gemensamma straffskalan innebär det att asperationsprincipen tillämpas även vid flerfaldig brottslighet på bötesnivå. Asperationen sker här emellertid efter en enklare – och för den tilltalade mindre generös – modell än vid brott på fängelsenivå. I stället för att tillkommande brott ges ett efter hand allt mindre genomslag, tillämpas således normalt en modell enligt vilken antalet dagsböter för det grövsta brottet ökas med 50 procent av det sammanlagda antalet dagsböter för övriga brott. Framför allt när det rör sig om ett stort antal bötesbrott ser man i praxis dock exempel på att den samlade brottsligheten åsätts ett lägre straffvärde än vad som följer av 50-procentsmodellen (se t.ex. rättsfallet NJA 2014 s. 59).

En särskild fråga är hur domstolen bör förfara när den gemensamma böteskalan, med tillämpning av 50-procentsmodellen, inte ger utrymme för att beakta varje tillkommande brott. Kan straffvärdet då stiga till fängelsenivå? Några vägledande avgöranden som närmare behandlar denna fråga står inte att finna och den har även behandlats ganska sparsamt i doktrinen.¹¹⁰ Situationen är inte heller särskilt reglerad i brottsbalken. Det finns dock inga legala hinder mot en sådan övergång förutsatt att åtminstone något av brotten har fängelse i straffskalan. Tvärtom kan bestämmelsen i nuvarande 26 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken, som reglerar hur ett bötesstraff ska beaktas när fängelse används som gemensamt straff, sägas ge stöd för en sådan tillämpning. Det står också klart att det i praxis förekommer att det för upprepade bötesbrott döms till fängelse eller en påföljd som ersätter fängelse, om än i mycket begränsad utsträckning.¹¹¹

Reglerna om böter som gemensamt straff och om straffskalan för ett sådant straff har behandlats närmare i avsnitt 10.5.1 Principerna för straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet har beskrivits mer utförligt i avsnitt 10.5.2).

Som framgår av det nyss redovisade ges tillkommande brott på bötesnivå inte samma avtagande betydelse vid straffmätningen som brott på fängelsenivå. Mycket av den kritik som riktats mot straffmätningen av flerfaldig brottslighet träffar alltså inte bötesbrottslig-

¹¹⁰ Frågan behandlas dock översiktligt i Borgeke & Forsgren, a.a., på s. 228 och mer utförligt av Månsson i Vänbok till Martin Borgeke, 2022, i artikeln ”I gränslandet mellan böter och fängelse – När bestäms påföljden för bötesbrott till strängare påföljd än böter?” på s. 131 ff.

¹¹¹ Jfr Månsson, a.a., s. 133 f. Ett exempel från Högsta domstolens praxis på när straffvärdet av flera bötesbrott ansetts ligga på fängelsenivå ger rättsfallet ”Mottagarkontona” NJA 2020 s. 344 där den tilltalade dömdes till villkorlig dom och 50 dagsböter för upprepade penningtvättsförsök. Det kan dock noteras att påföljdsbestämningen inte var någon prejudikatfråga i målet.

het. Här har kritiken snarare gått ut på att principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet står i vägen för en snabb lagföring av brottsaktiva personer, eftersom de bygger på att brottsligheten utreds och lagförs i ett sammanhang. Det har vidare ansetts problematiskt att den som har gjort sig skyldig till ett allvarigare brott, t.ex. ett rån, i princip utan risk för ytterligare bestraffning kan begå nya lindrigare brott, såsom trafikbrott och enklare tillgreppsbrott, fram till dess att dom meddelas. Slutligen har det ifrågasatts i vilken utsträckning bötesstraffet är ett effektivt medel mot personer som är väldigt brottsaktiva.¹¹²

Den nu berörda kritiken har adresserats inom ramen för lagstiftningsärenden som tagit sikte på åtgärder för att åstadkomma en snabbare lagföring av brott. Dessa har lett fram till att det införts ett snabbförfarande för handläggningen av enkla brott samt vissa andra åtgärder för att åstadkomma en snabb lagföring.¹¹³ Bland annat har möjligheterna till uppdelad handläggning av åtal och deldom utökats så att domstolen inte längre ska ta hänsyn till om den tilltalade skulle drabbas av en påtaglig nackdel i påföljdshänseende. Det är numera tillräckligt att en uppdelning är till fördel för handläggningen. Vidare har åklagarens möjligheter att utfärda strafföreläggande utökats så att detta kan ske även om personen i fråga också är misstänkt för andra brott. Ändringarna berör i hög grad bötesbrott, eftersom dessa i många fall kan bli föremål för snabbförfarande eller strafföreläggande.

De angivna förändringarna har kritiserats för att de medför att den enskilde vid upprepade bötesbrott riskerar att mötas av en väsentligt strängare sanktion än om brotten hade bedömts vid ett tillfälle.¹¹⁴ Icke desto mindre innebär de att principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet inte längre kan sägas stå i vägen för en snabb lagföring. Genom en snabb lagföring och uppdelad handläggning kan vidare den situationen undvikas att någon som har gjort sig skyldig till ett allvarigare brott blir straffimmun mot lindrigare brott. De två förstnämnda invändningarna mot den nuvarande hanteringen av flerfaldig bötesbrottslighet har därmed till stor del förlorat i aktualitet. Den tredje invändningen – att bötesstraffet knappast är ett effektivt medel mot personer som är väldigt brottsaktiva – ger anledning att överväga om upprepade bötesbrottslighet i större utsträckning än

¹¹² De invändningar mot den nuvarande ordningen som sammanfattas i det följande återfinns i Ds 2018:9 s. 231 ff. och SOU 2021:46 s. 347 ff. Jfr även SOU 2023:1 s. 290 f.

¹¹³ Se prop. 2021/22:279.

¹¹⁴ Se framför allt Lagrådets yttrande i bilaga 5 till prop. 2021/22:279.

i dag kan straffmätas på ett sätt som innebär att påföljden blir strängare än böter. Vi återkommer till denna fråga nedan. Redan här kan dock anmärkas att införandet av ett snabbförfarande även har fått återverkningar i denna del, på det sättet att det inte lika ofta torde förekomma sådana ansamlingar av bötesbrott att frågan om att döma till en strängare påföljd aktualiseras.

Av det anförda följer att behovet av ändringar för att åstadkomma en skärpt straffmätning av flerfaldig bötesbrottslighet framstår som begränsat. I det följande ska vi likväl diskutera om det kan finnas skäl att förnya regleringen, bl.a. till följd av andra ändringar som vi föreslår. Vi kommer också att behandla hur den allmänna regeln för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet som vi föreslagit i avsnitt 10.8.7 förhåller sig till bötesbrottslighet och då särskilt beröra övergången mellan böter och fängelse.

*Det finns inte skäl att höja straffmaximum
i den gemensamma bötesskalan*

Vid flerfaldig brottslighet på bötesnivå sträcker sig alltså den gemensamma straffskalan upp till 200 dagsböter. Även med den svagare asperation som tillämpas vid straffmätningen av sådan brottslighet håller sig straffen – i likhet med när brotten ligger på fängelsenivå – i de flesta fall långt under maximum i den gemensamma skalan.¹¹⁵ Som utvecklas närmare nedan bör de nuvarande riktlinjerna för straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet i huvudsak kunna användas även vid tillämpningen av den nya regel för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår. Det betyder att vårt förslag i denna del inte påkallar någon höjning av straffmaximum i den gemensamma bötesskalan. I vissa fall kan detta förslag, liksom det förslag som vi lagt fram i kapitel 9 i syfte att över lag få till stånd en mer nyanserad straffmätning, i och för sig förväntas leda till något högre straffnivåer också när brottsligheten ligger på bötesnivå. Även med beaktande härav framstår dock den gemensamma bötesskalans nuvarande spännvidd som tillräcklig. Det bör då uppmärksammas att behovet av att kunna mäta ut bötesstraff på höga nivåer i någon mån torde ha

¹¹⁵ Under åren 2020–2023 har ca 10–12 procent av de utdömda dagsbotsstraffen legat i intervallet 100–200 dagsböter, se Brås Kriminalstatistik för respektive år, Tabell 500. Bötespåföljder, efter huvudbrott samt böternas art och storlek. Det bör observeras att siffran även inkluderar lagföringar för enkel brottslighet.

minskat till följd av införandet av ett snabbförfarande för handläggningen av enkla brott. Eftersom upprepad bötesbrottslighet numera oftare kan hanteras i skilda processer kan det nämligen antas att det i större utsträckning än tidigare blir fråga om enkel brottslighet eller i vart fall att antalet brott som provas vid samma tillfälle generellt sett blir färre och straffvärdet därmed lägre. Till detta kommer att en stor del av bötesbrotten också har fängelse i straffskalan. Om bötesskalan då inte räcker till för att mäta ut ett straff som svarar mot den samlade brottslighetens allvar kan följaktligen ett kortare (villkorligt eller ovillkorligt) fängelsestraff i stället dömas ut.

Som det sist anförda belyser finns det vid utformningen av bötesstraffskalan anledning att ta hänsyn till hur denna förhåller sig till fängelsestraffets nedre gräns. Som framgår av avsnitt 7.7.1 föreslår vi att allmänt fängelseminimum höjs från 14 dagar till en månad. Därmed inställer sig frågan om det på grund av denna ändring finns skäl att höja straffmaximum i bötesskalan. Ett sådant förslag har lämnats av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet med anledning av att utredningen samtidigt har föreslagit att allmänt fängelseminimum höjs till just en månad. För att minska det glapp som därmed uppstår mellan bötes- och fängelsestraffet, och för att ge fortsatt goda möjligheter att differentiera straffmätningen på de lägsta straffnivåerna, ska bötesmaximum enligt utredningens förslag således höjas från 150 till 200 dagsböter vid enkel brottslighet och från 200 till 250 dagsböter vid flerfaldig brottslighet. Syftet är att det i fler situationer ska vara möjligt att bestämma straffet till dagsböter genom att det tillgängliga utrymmet för straffmätning av dagsböter ökar.¹¹⁶

Som framgår av avsnitt 7.7.1 gör vi en annan bedömning i denna fråga. Avsikten med den nämnda utredningens förslag är att vissa av de fall som i dag ger ett kortare fängelsestraff (i praktiken på 14 respektive 21 dagar) i stället ska kunna bestraffas med böter. Som konstaterats i avsnitt 7.7.1 ser vi emellertid inte något behov av att utvidga tillämpningsområdet för bötesstraffet på detta sätt. I de fall som det här rör sig om kan ett fängelsestraff enligt vår mening nämligen svårigen ersättas av ett bötesstraff, även om ett större antal dagsböter kan dömas ut. Det gäller vid flerfaldig brottslighet likaväl som vid enkel. Även i övrigt gör sig de skäl mot en höjning av bötesmaximum som anförts i det angivna avsnittet gällande i förhållande till flerfaldig brottslighet. Det finns således inte övervägande skäl för att höja

¹¹⁶ Se SOU 2024:48 s. 511 f. och 950 f.

bötesmaximum i den gemensamma skalan med anledning av den föreslagna skärpningen av allmänt fängelseminimum.

Det anförda leder till slutsatsen att den gemensamma böteskalan även fortsättningsvis bör sträcka sig till 200 dagsböter.

Den föreslagna regeln för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet bör vara tillämplig även på bötesbrott

Som redan framgått finns i dag ingen särskild regel för straffvärdebedömningen av brottslighet på bötesnivå, vare sig den är enkel eller flerfaldig. Någon sådan särreglering bör inte heller förekomma i det regelverk som vi nu föreslår. Oavsett om det rör sig om ett eller flera brott finns det nämligen knappast skäl att värdera sådan brottslighet enligt andra grunder än de som gäller i andra fall, låt vara att det praktiska tillvägagångssättet inte nödvändigtvis behöver vara detsamma som vid allvarigare brottslighet. Den i avsnitt 10.8.7 föreslagna regeln om straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet bör således gälla även när brotten ligger på bötesnivå. Också i dessa fall bör straffvärdet alltså bedömas så att det svarar mot brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar.

Tillämpningen av regeln vid bötesbrottslighet

Av den föreslagna regeln följer att straffvärdebedömningen – precis som när prövningen avser flera allvarigare brott – ska avse brottsligheten sedd som helhet. Det blir alltså fråga om en värdering av den samlade brottslighetens kvalitativa betydelse baserad på en sammantagen bedömning av de objektiva och subjektiva straffvärdeomständigheterna samt på jämförelser med andra brott och kombinationer av brott. Slutresultatet ska, liksom i andra fall, stå i ett proportionerligt förhållande till allvaret i den brottslighet som är aktuell, såväl som till straffnivåerna för annan brottslighet.

Detta fokus vid kvalitet och relativ proportionalitet innebär att det även vid straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet måste göras någon form av asperation. I annat fall skulle upprepad småbrottslighet alltför snabbt komma att bestraffas på samma nivåer som brottslighet av en annan dignitet. Som vi återkommer till kan det visserligen förekomma fall där flera brott på bötesnivå sammantagna är så-

dana att de motiverar ett (villkorligt eller ovillkorligt) fängelsestraff. Det bör dock förutsätta just att brottslighetens kvalitativa betydelse kan anses jämförbar med den som karaktäriserar brott på fängelsenivå.

Som beskrivits ovan tillämpas i dag vanligtvis en riktlinje enligt vilken antalet dagsböter för det allvarligaste brottet ökas med 50 procent av det sammanlagda antalet dagsböter för övriga brott. Denna riktlinje bör kunna användas som utgångspunkt även vid tillämpningen av den nu diskuterade regeln. En sådan riktlinje överensstämmer för övrigt med den tumregel som enligt vad som anförts ovan ofta bör kunna användas vid brott av allvarligare slag (se avsnitt 10.8.7 under rubriken ”Närmare om bedömningen i olika fall”).

Utfallet av en bedömning i enlighet med den angivna riktlinjen torde ofta bli ganska rimligt. I de flesta fall bör straffvärdet således i princip anses motsvara det resultat som en tillämpning av riktlinjen leder fram till. Det beror på att variationerna i hur brottslighet av nu aktuella slag kan begås är mindre än vid allvarligare brott och att det följaktligen mer sällan förekommer omständigheter som ger skäl för en påtagligt mildare eller strängare bedömning. Också intresset av en enhetlig rättstillämpning och en effektiv handläggning av sådan mängdbrottslighet som det här brukar röra sig om, talar starkt för att bedömningen i hög grad sker på ett enkelt och likformigt sätt. Liksom i andra fall när riktlinjer eller tumregler används som stöd för bedömningen måste rättstillämparen dock alltid kontrollera så att slutresultatet blir väl avvägt. Ibland kan det således finnas anledning att avvika från riktlinjens resultat i den ena eller andra riktningen. Även här bör nuvarande praxis ofta kunna vara vägledande.

Som föreslagits i avsnitt 10.8.7 ska det i fråga om brott som inneburit ett angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person gälla en presumtion för att brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar svarar mot ett kumulerat värde. De skäl som där anförts till stöd för att införa en sådan presumptionsregel gör sig gällande även i förhållande till mindre allvarliga sådana brott, inbegripet brottslighet på bötesnivå. Det kan t.ex. handla om ringa misshandel eller mindre allvarliga fall av ofredande, sexuellt ofredande eller olaga hot. Även sådana brott bör som utgångspunkt således ges ett fullt genomslag. Om straffvärdet då slår i taket för böteskalan får domstolen överväga om brottsligheten, med hänsyn till dess sammantagna innebörd och verkningar, bör bestraffas på fängelsenivå (se vidare nedan).

Liksom när brotten ligger på fängelsenivå kan det ibland finnas anledning att frånga presumtionen. Även i bötesfallen kan exempelvis den situationen uppstå att vissa av straffvärdeomständigheterna är gemensamma för brotten och därför skulle få ett alltför stort genomslag om straffvärdena för de enskilda brotten bara lades samman (jfr ovan avsnitt 10.8.7 under rubriken ”Betydelsen av ett samband mellan brotten”). Ett annat exempel kan vara när någon vid samma tillfälle döms dels för ett bötesbrott som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, eller trygghet till person, t.ex. en ringa misshandel, dels för brottslighet på fängelsenivå, exempelvis ett antal stölder. En tillämpning av presumtionsregeln skulle då i princip kräva att separata straff dömdes ut, ett bötesstraff för den ringa misshandeln och ett fängelsestraff för stölderna. Ett sådant avsteg från principen om gemensamt straff är emellertid knappast motiverat. I stället bör brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar anses komma till uttryck på ett adekvat sätt redan genom det utmätta fängelsestraffet.

Det sist anförda betyder inte att bötesbrottslighet aldrig kan få någon inverkan på straffet när den är under bedömning samtidigt som brott på fängelsenivå. Som utvecklas i det följande kan flera bötesbrott i vissa fall tillsammans anses så allvarliga att de motiverar en övergång från böter till fängelse. På motsvarande sätt bör flerfaldig bötesbrottslighet kunna addera till ett straffvärde som redan är uppe på fängelsenivå. Det kan också vara så att straffvärdet för viss brottslighet på fängelsenivå står och väger mellan två straffmätningstationer. Om den tilltalade då även döms för bötesbrottslighet kan det medföra att straffvärdet tippar över till den högre stationen. Det sagda gäller oavsett om bötesbrotten omfattas av presumtionsregeln eller om de är av annat slag.

Övergången mellan böter och fängelse

Som framgått av det föregående bör straffvärdet för flerfaldig bötesbrottslighet normalt kunna bedömas med tillämpning av nuvarande riktlinjer, dvs. så att varje tillkommande brott beaktas med hälften av sitt isolerade straffvärde fram till dess att taket om 200 dagsböter uppnås. Frågan blir då vad som ska gälla när straffvärdet, med tillämpning av denna modell, inte bara slår i det taket utan dessutom – åtminstone teoretiskt sett – passerar det.

Som beskrivits ovan är det i dag möjligt att döma till en strängare påföljd än böter i en sådan situation, under förutsättning att åtminstone något av brotten har fängelse i straffskalan. Detta sker dock i praktiken mycket sällan, och det har i doktrinen uttalats att det råder en stark presumtion mot en sådan uppväxling.¹¹⁷ I den regel för straffmätning av flerfaldig brottslighet som vi föreslår inryms inte någon sådan presumtion. Om den gemensamma böteskalan inte ger utrymme för att beakta varje tillkommande brott, och ett eller flera av brotten också har fängelse i straffskalan, får domstolen pröva om brottsligheten, med hänsyn till dess sammantagna innebörd och verkningar, är kvalitativt jämförbar med brottslighet på fängelsenivå. När så är fallet ska normalt ett fängelsestraff dömas ut. Beroende på omständigheterna kan domstolen sedan antingen besluta att straffet ska vara villkorligt eller döma ut det ovillkorligt (se vidare nedan).

Det sagda innebär inte att brottsligheten ska anses ligga på fängelsenivå i varje fall och så fort bötestaket passeras. I vissa fall kan brottsligheten vara av sådan karaktär att straffvärdet i princip aldrig – eller i vart fall endast i extrema undantagsfall – bör anses överstiga bötesnivån. Exempelvis framstår eget bruk av narkotika, även om det sker vanemässigt, som utpräglad bötesbrottslighet. I andra fall bör ett fängelsestraff å andra sidan kunna komma i fråga även om straffvärdet – med tillämpning av 50-procentmodellen – endast marginellt överstiger bötesmaximum. Således kan t.ex. upprepade fall av olaga hot eller sexuella ofredanden på bötesnivån mycket väl anses jämförbara med ett enda sådant brott på fängelsenivå. Likaså bör återkommande ringa stöldar ibland kunna anses lika straffvärda som en enda normalgradsstöld. Någon enkel tumregel för när straffvärdet bör stiga till fängelsenivå kan alltså inte anges, utan frågan måste alltid avgöras utifrån en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

En situation där utrymmet att övergå till fängelse under alla förhållanden får anses begränsat är när endast något eller ett fåtal av brotten har fängelse i straffskalan. Att den tilltalade därutöver har begått en mängd andra brott som, det nyssnämnda brottet förutan, aldrig skulle kunna föranleda annat än böter kan knappast motivera en sådan övergång. Har merparten eller samtliga brott fängelse i straffskalan är utrymmet att döma till en strängare påföljd än böter större.

¹¹⁷ Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 228.

I de fall där det finns skäl för att döma till en svårare påföljd än böter bör utgångspunkten för bedömningen av straffvärdet vara allmänt fängelseminimum, dvs. en månad enligt vad vi föreslår. Detta ligger i linje med bestämmelsen i 26 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken, av vilken framgår att ett bötesstraff anses motsvara fängelseminimum när en gemensam straffskala för brott på både fängelse- och bötesnivå konstrueras. Från denna utgångspunkt får straffvärdet sedan höjas i den mån brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar motiverar det.

Liksom vid all annan straffmätning måste domstolen, sedan straffvärdet fastställts, beakta eventuella billighetsskäl och andra omständigheter av betydelse för straffmätningen. Sådana omständigheter kan göra att påföljden bör stanna vid böter även om straffvärdet bedömts ligga på fängelsenivå.

Något om bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt när straffvärdet för vart och ett av brotten ligger på bötesnivå

Om den samlade brottslighetens straffvärde (eller straffmättningsvärde) anses ligga på fängelsenivå ska rätten, precis som i andra fall, ta ställning till om fängelsestraffet ska vara villkorligt. Är det inte fråga om ett återfall kommer normalt ett villkorligt fängelsestraff med dagsböter som tilläggssanktion att dömas ut. Eftersom en sådan påföljdsbestämning vanligen innebär att antalet dagsböter blir lägre än vid ett rent bötesstraff skulle man kunna hävda att den tilltalade då "kommer lindrigare undan". Denna konsekvens uppstår dock i varje fall när ett villkorligt fängelsestraff med böter döms ut sedan straffvärdet gått från bötes- till fängelsenivå och utgör därför inget argument för att särbehandla just nu aktuella fall. Man bör dessutom ha i åtanke att ett villkorligt fängelsestraff innebär nackdelar för den dömda på andra sätt, t.ex. genom att han eller hon riskerar att bli föremål för en mer ingripande tilläggssanktion vid ett eventuellt efterföljande sådant straff eller ytterst att beslutet om villkorlighet upphävs, varvid straffet får avtjänas i anstalt. Slutligen kan det framhållas att det i nu aktuella situationer inte sällan lär handla om en brottsaktiv person som tidigare lagförts för brott. Det är därför ett rimligt antagande att fängelsestraffet, på grund av återfallet, kommer att förenas med en strängare tilläggssanktion än böter eller bli ovillkor-

ligt i många av dessa fall. Bedömningen av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt behandlas närmare i avsnitt 6.6.

Kort om flerfaldig brottslighet på penningbotsnivå

Något skäl att ändra den gemensamma straffskalan för penningböter eller att särreglera straffmätningen för brottslighet på penningbotsnivå finns inte. Även här bör nuvarande riktlinjer kunna tillämpas (se avsnitt 10.5.2 under rubriken ”Straffvärden på bötesnivå”).

11 Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk

11.1 Bakgrund, uppdrag och disposition

Genom reformen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (prop. 2022/23:53) som trädde i kraft den 1 juli 2023 infördes en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella (29 kap. 2 a § brottsbalken). Till grund för reformen låg Gängbrottsutredningens betänkande (SOU 2021:68). Reformen innebar också att straffskalorna skärptes för brotten grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, utpressning och grov utpressning. Även för rån skärptes straffskalan och straffansvaret för sådant brott utvidgades till att omfatta rån av betalningsverktyg. Vidare fick grov allmänfarlig ödeläggelse en egen brottsbeteckning och det infördes kvalifikationsgrunder för det brottet. Straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 3 brottsbalken utvidgades till att omfatta den som utnyttjat ett numerärt överläge och en ny straffbestämmelse avseende involverande av en underårig i brottslighet infördes. Det infördes också en särskild straffskala för narkotikabrott av normalgraden för fall som innefattar försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas samt för förfaranden som är avsedda att främja narkotikahandel. Därtill kriminaliserades bl.a. försök och förberedelse till ringa narkotikabrott som inte endast utgör bruk av narkotika och presumtionen för häktning vid särskilt allvarliga brott (24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken)¹ utvidgades.

I propositionen uttryckte regeringen att det kunde finnas anledning att framöver överväga vilka ytterligare förändringar som kan vara nödvändiga för att säkerställa att straffen som döms ut för brott som

¹ Vi behandlar den bestämmelsen närmare i kapitel 13.

begås i kriminella nätverk, eller i övrigt som ett led i organiserad brottslighet, återspeglar allvaret i den här typen av brottslighet.²

I direktiven för vår utredning anförts att organiserad brottslighet och brott i kriminella nätverk utgör ett mycket stort samhällsproblem samt att sådan brottslighet är särskilt allvarlig, vilket måste komma till uttryck i de straff som döms ut. Vårt uppdrag i den här delen är därför att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk och deras organiserade kriminella verksamhet.

Vid tillämpningen av den nya bestämmelsen ska straffet, enligt vad som anges i direktiven, motsvara det dubbla straff som annars skulle ha dömts ut, om inte tungt vägande skäl, såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning än det dubbla. I detta avseende hänvisas i direktiven till den danska regleringen i §§ 81 a–81 c straffeloven (se vidare avsnitt 11.5). Det anförda anges kunna åstadkommas genom att tillämpningsområdet för den befintliga bestämmelsen i brottsbalken utvidgas eller genom att det införs en ny kompletterande bestämmelse.

I det här kapitlet behandlar vi frågan om hur regleringen kan utformas för att brottsliga gärningars samband med kriminella nätverk och deras organiserade kriminella verksamhet ytterligare ska påverka straffet i skärpande riktning. Bakgrundstexterna i avsnitten 11.2–11.3 och 11.5 är i vissa delar hämtade från Gängbrottsutredningens betänkande.

Kapitlet inleds med en allmän problembeskrivning när det gäller brottslighet inom ramen för kriminella nätverk (avsnitt 11.2). Vi redogör därefter för vilken betydelse det har, enligt dagens reglering, att en gärning har samband med sådana nätverk (avsnitt 11.3). Efter detta behandlar vi skyddet för föreningsfriheten i förhållande till brott som har samband med kriminella nätverk (avsnitt 11.4) följt av en beskrivning av den danska, finska och norska regleringen på området (avsnitt 11.5). Slutligen redovisas våra överväganden och förslag (avsnitt 11.6).

² Se prop. 2022/23:53 s. 77.

11.2 Brottslighet inom ramen för kriminella nätverk

11.2.1 Allmänt om kriminella nätverk

Det finns inte någon definition av begreppet *kriminellt nätverk* i svensk rätt. Begrepp som gängkriminalitet, organiserad brottslighet, kriminella miljöer och kriminella nätverk används ofta synonymt för att beskriva brottslighet som innebär någon form av samverkan inom en struktur. Polismyndigheten har i en rapport från 2024 definierat kriminella nätverk som ”alla samarbeten inom ramen för vad som bedöms utgöra organiserad brottslighet på lokal, nationell eller internationell nivå”.³ I en tidigare rapport från Polismyndigheten har begreppet beskrivits på följande sätt. ”Med kriminella nätverk avses kriminella aktörers samverkan i brott. Nätverken kan vara beständiga över tid eller tillfälliga. De skiljer sig även åt avseende organisationsgrad, hierarki och antal individer.”⁴

I den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet som har funnits sedan 2009 avses med begreppet *organiserad brottslighet* ”minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning”. Vidare sker, enligt vad som noteras i det sammanhanget, organiserad brottslighet i nätverk där personer har olika roller och funktioner som ofta bygger på viss kompetens.⁵

Brå har gjort en kategorisering av de olika former av nätverk, grupperingar och fenomen som brukar ingå i begreppet organiserad brottslighet. Syftet med kategoriseringen är att det ska bli enklare att beskriva och förstå maktstrukturer, kriminella marknader och den brottslighet som genomförs av olika former av nätverk, konstellationer och grupper. De fyra övergripande kategorierna av grupper är

- självdefinierade grupper,
- externdefinierade grupper,
- icke namngivna grupper och

³ Se Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige, februari 2024, dnr A498.909/2023, s. 2.

⁴ Se Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017, oktober 2017, dnr A479.632/2016, s. 6.

⁵ Se Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Myndighetsgemensam lägesbild, Organiserad brottslighet 2023, dnr A215.519/2023, s. 6 samt Polismyndigheten, Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2024, dnr A573.423/2024, s. 11 f.

- projektbaserade konstellationer.⁶

Inom de angivna kategorierna finns underkategorier som exempelvis mc-gäng, förorts- och stadsdelsbaserade grupper samt familj- och släktbaserade nätverk. Mc-gängen är det främsta exemplet på självdefinierade grupper. Externdefinierade grupper är grupper som inte själva beskriver sin gruppstillhörighet genom namn, symboler och attribut. I stället tilldelas de namn, antingen av polisen eller av medierna. Till denna kategori kan exempelvis räknas de förorts- och stadsdelsbaserade grupper som har tilldelats namn utifrån samt vissa familje- och släktbaserade nätverk. Exempel på icke-namn-givna grupper är vissa förorts- och stadsdelsbaserade grupper, som baseras på att de bor i samma bostadsområde, samt vissa familje- och släktbaserade nätverk. Projektbaserade konstellationer är projektgrupper som sätts ihop för att bedriva en vinstdrivande kriminell verksamhet, exempelvis narkotikasmuggling, storskaliga stölder eller omfattande bedrägerier. En projektbaserad konstellation kan bestå av personer från självdefinierade grupper, externdefinierade grupper och icke namngivna grupper. Medarbetarna rekryteras utifrån kompetens, pålitlighet, rykte och förmåga givet den specifika funktion de ska ha i projektgruppen.⁷

De grupper som beskrivs som *förorts- och stadsdelsbaserade* – även kallade lokala kriminella nätverk – har oftast inte en lika formaliserad organisationsstruktur som de självdefinierade grupperna. Nätverksstrukturen byggs snarare upp kring några tongivande aktörer. Regler och bestraffningsprinciper är sällan nedtecknade utan formuleras godtyckligt av ledarna från fall till fall.⁸

Gängbrottsutredningens fokus låg särskilt på den sistnämnda sortens nätverk. I utredningens betänkande beskrivs att den lösa organisationsformen hos de förorts- och stadsdelsbaserade grupperna inverkar på gruppernas våldsamhet i den meningen att olika beslut om våldsanvändning är relativt decentraliserade och kan fattas på individnivå. Detta angavs innebära att tröskeln till våldsanvändning i vissa fall kan vara mycket låg. Det framgår också av betänkandet att relationerna i de förorts- och stadsdelsbaserade grupperna ofta tycks ha tagit form utanför den kriminella miljön. Konstellationerna baseras

⁶ Se Brå, Kriminella nätverk och grupperingar – Polisens bild av maktstrukturer och marknader (rapport 2016:12), s. 28 ff.

⁷ Ibid.

⁸ Se Brå, a.a., s. 61 f.

ofta på vänskap och en gemensam uppväxt, vilket innebär att det inte framträder några tydligt dragna gränser för var en konstellation börjar och en annan slutar. Vidare framgår att en brottslig gärning i detta sammanhang kan vara knuten till en enskild person, snarare än till en gruppering, varför det kan vara missvisande att avgränsa relationerna mellan de berörda kriminella till särskilda grupperingar. En stor del av de skjutningar som ägt rum bedömdes handla om individrelaterade konflikter som uppstår till följd av upplevda kränkningar och oförrätter. Samtidigt framgår det att även om konflikterna var på individnivå kunde de, på grund av de inblandades anknytning till nätverk, växa och förstärkas samt komma att involvera flera personer.⁹

Polismyndigheten har beskrivit att många kriminella nätverk i dag är löst sammansatta. Rörligheten är stor inom och mellan nätverken och samma person kan vara kopplad till flera nätverk. Brott bedöms alltmer begås utanför formaliserade nätverksstrukturer genom kontakter i den kriminella aktörens nätverk. Utgångspunkten för samverkan är det brott som ska begås och den kompetens som krävs för detta. De flesta kriminella aktörer kopplade till organiserad brottslighet är multikriminella och således aktiva inom flera brottsområden.¹⁰

Att organisationsgraden hos många kriminella nätverk beskrivs som låg innebär inte att de saknar hierarkiska strukturer, etablerade principer för styrning eller stabila delar med hög kapacitet att begå vinstgivande brott, påverka lokalsamhället och utöva våld. Tvärtom har Brå konstaterat att nästan alla identifierade nätverk fördelar makt, delaktighet och arbetsuppgifter genom strukturer där äldre förväntas styra över yngre. Styrningen är uppbyggd genom enskilda hierarkiska relationer mellan personer inom nätverkets olika ålderssegment och fungerar därmed inte i första hand som en organisation. Nätverkens strukturer utgörs i stället av olika hierarkiska förgreningar där lojaliteter uppåt (mot de "egna äldre") och en hård styrning nedåt (av de "egna yngre") är basen för sammanhållningen. Ibland beskrivs dessa mönster lite slarvigt som att nätverkens kärna av äldre tongivande individer har "en svans" av unga, och en "svansens svans" bestående av barn. Brås bild är att relationerna till dessa "svansar" på flera sätt utgör grunden för nätverksstrukturerna.¹¹

⁹ Se SOU 2021:68 s. 60 ff.

¹⁰ Se Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017, oktober 2017, dnr A479.632/2016, s. 6.

¹¹ Se Brå, Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde (rapport 2023:13), s. 62.

Av Gängbrottsutredningens betänkande framgår att en gemensam nämnare för de många olika definitioner av begreppet kriminella nätverk som finns inom forskningen är att den kriminella verksamheten bygger på samarbete mellan flera personer och bedrivs på ett vinstdrivande sätt. Vidare är våldskapitalet en beståndsdel som genomsyrar alla olika sorters kriminella nätverk. Våldskapitalet spelar en central roll oavsett om det handlar om konflikter inom grupper och nätverk, konflikter med andra grupper och nätverk eller vinstdrivande brottslighet. Det minskar behovet för en individ eller gruppering att använda påtryckningsmedel som direkta hot och våld och underlättar utpressning och annan otillåten påverkan. Uttalade hot eller våldshandlingar kan bli överflödiga, ibland räcker det att förövaren eller förövarna visar upp sig eller kommer med subtila antydningar för att skrämma en person.¹²

Med anledning av ett regeringsuppdrag presenterade Polismyndigheten i februari 2024 rapporten *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige*. Polismyndigheten konstaterade inledningsvis att avsaknaden av en definition av *kriminella nätverk* innebär att bedömningar av antalet personer i de kriminella miljöerna varierar beroende på sammanhang, och på hur underlag sammanställs.¹³ Slutsatserna i den rapporten baserades i huvudsak på underrättelser om personer som misstänktes ha koppling till organiserad brottslighet under åren 2021–2023. Omkring 14 000 personer bedömdes vara aktiva i kriminella nätverk i Sverige. Därtill bedömdes omkring 48 000 personer ha koppling¹⁴ till sådana nätverk. Det totala antalet personer som bedömdes vara aktiva i, eller ha koppling till, kriminella nätverk i Sverige uppgick därmed till omkring 62 000 personer.¹⁵

Bland de som var aktiva i kriminella nätverk utgjordes den största rollkategorin av utförande roller i högre och lägre skikt. Dessa rollkategorier utgjorde omkring 40 procent vardera, vilket sammantaget motsvarande omkring 11 000 personer. Den näst största rollkategorin utgjordes av aktörer med strategisk roll. Den gruppen uppgick till

¹² Se a. betänkande s. 54 ff.

¹³ I rapporten definierade Polismyndigheten begreppet som ”alla samarbeten inom ramen för vad som bedöms utgöra organiserad brottslighet på lokal, nationell eller internationell nivå”.

¹⁴ Personerna med *koppling* till kriminella nätverk hade identifierats antingen genom att de förekommit som medmisstänkt med minst en person som var aktiv i kriminella nätverk, eller genom att de enligt underrättelseuppgifter kunde länkas till minst två personer som var aktiva i kriminella nätverk.

¹⁵ Se Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige*, februari 2024, dnr A498.909/2023, s. 2, 3 och 6.

14 procent (cirka 2 000 personer). Den minsta rollkategorin bestod av möjliggörare, vilka utgjorde 5 procent (cirka 700 personer). De flesta aktiva i kriminella nätverk var svenska medborgare och det stora flertalet (95 procent) var män. Bland de aktiva personerna var medelåldern 28 år. Det var något lägre än medelåldern för brottsmisstänkta personer i Sverige, som var 34 år. Andelen personer bland de aktiva som var yngre än 18 år uppgick till 13 procent, vilket motsvarade omkring 1 700 personer. Åldersfördelningen mellan de olika rolltyperna tydde, enligt Polismyndigheten, på en åldershierarki där äldre personer i högre utsträckning hade styrande och strategiska roller, medan de yngre hade utförande roller. Åldersfördelningen såg liknande ut bland de personer som var kopplade till kriminella nätverk, men där var andelen äldre något högre. Bland personerna med koppling till kriminella nätverk finns omkring 3 700 personer under 18 år.¹⁶

En studie från Brå från 2023 gällande barn och unga i kriminella nätverk visar att det framför allt är barn som rekryterar andra barn till kriminella nätverk och att de nyrekryterade barnen i första hand används för att förvara, transportera och sälja narkotika. Därutöver kan de unga – mycket snabbt efter inträdet i ett kriminellt nätverk – få förvara och transportera vapen, genomföra utpressningar, stölder och rån, vara delaktiga i bedrägerier samt utföra grova våldsdåd, däribland skjutningar.¹⁷

Enligt uppgift från Polismyndigheten till utredningen sker rekrytering av ungdomar i allt större utsträckning digitalt. Uppdragsgivarna befinner sig ofta på annan ort när uppdragen utförs, inte sällan utomlands. Det har också beskrivits att grova våldsuppdrag i många fall utförs av ungdomar som har avvikit från HVB- eller SiS-hem. Cirka 30 procent av de personer som var misstänkta i ärenden om skjutvapenmord 2024 var under 18 år vid brottstillfället, vilket kan jämföras med omkring 20 procent åren dessförinnan. Ökningen av unga gärningspersoner återspeglas i Åklagarmyndighetens statistik över antalet mordåtal mot barn i åldern 15–17 år. De ökade från 54 åtal 2022 till 137 åtal 2023 (majoriteten av åtalen gällde osjälvständiga brottsformer). Motsvarande siffra enbart under tiden januari–oktober 2024 var 190 åtal. När det gäller barn som var 15 år vid gärningen, dvs. de yngsta barnen i den kategori barn som uppnått straff-

¹⁶ Se Polismyndigheten, a.a., s. 6 ff.

¹⁷ Se Brå, a.a.

barhetsåldern, var det fråga om åtta åtal 2022, 39 åtal 2023 och 56 åtal under tiden januari–oktober 2024.

Av Polismyndighetens uppgifter framgår vidare att sedan 2023 har våldsbrottsligheten inom den nätverksbaserade konfliktmiljön ökat genom ett fenomen som brukar benämnas *Crime as a Service*. Olika typer av våldsuppdrag annonseras ut i kanaler på sociala medier och i chatt-applikationer i syfte att hitta intresserade, ofta unga, utförare. En uppdragsgivare kan genom ett chatt-alias rekrytera och anstifta en person att utföra våldsdåd både inom och utanför Sveriges gränser. Att rekrytering och uppdragsförmedling sker digitalt medför att det ofta saknas en koppling mellan utförare, offer och platsen där ett våldsbrott sker.

En stor del av brottsligheten beställs och styrs från utlandet. Hösten 2024 redovisade Polismyndigheten att man identifierat runt 600 utlandsbaserade brottsaktörer som bedriver organiserad brottslig verksamhet riktad mot Sverige från utlandet. Sedan dess har kartläggningen utvecklats ytterligare, delvis i samverkan med andra myndigheter. De utlandsbaserade brottsaktörerna befinner sig i ett stort antal olika länder, med en tonvikt på Mellanöstern och Nordafrika, på Balkan samt i Spanien. Företrädare för Polismyndigheten som vi haft kontakt med har beskrivit att de kriminella aktörerna medvetet har etablerat sig på den internationella arenan för att stärka sin kriminella förmåga och för att undgå svensk brottsbekämpning.

11.2.2 Brottsligheten och dess utveckling

Gängbrottsutredningens kartläggning

En del av Gängbrottsutredningens uppdrag var att kartlägga vilka brott som är vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk och då särskilt identifiera de brott som kännetecknar kriminella uppgörelser. Utredningen konstaterade i det avseendet att den varierande graden av organisation och struktur hos de kriminella nätverken gör det svårt att ge en enhetlig bild av de brott som de begår. Det angavs kunna handla om alltifrån allvarliga och väl organiserade brott – ibland med internationell förankring – till mindre ordningsstörningar. Utredningen noterade också att det inte finns någon kriminalstatistik över brott begångna inom ramen för kriminella nätverk att tillgå samt att inte all sådan brottslighet framstod som tydligt kopplad till den vålds-

utveckling som hade framhållits i utredningens direktiv. I avsaknad av någon egentlig statistik tog utredningens redogörelse delvis sikte på vilken sorts brottslighet som får anses typisk eller kännetecknande för de kriminella nätverken, snarare än vilka brott som numerärt förekommer oftast. Det nämndes att de uppgifter som hade lämnats till utredningen främst avsett vissa sorters allvarligare brottslighet, men att det inte kunde uteslutas att t.ex. lindrigare brottslighet i form av mängdbrottslighet såsom ringa narkotikabrott, ringa stöld och trafikbrottslighet m.m., men även annan brottslighet, förekommer oftare rent antalsmässigt i nätverken.¹⁸

Som vanligt förekommande eller typiska brott i kriminella nätverk nämndes i betänkandet narkotikabrottslighet, utpressning och andra former av våld eller hot samt vapenbrott och brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. I fråga om brott som kännetecknar kriminella uppgörelser nämndes mord, mordförsök, allmänfarlig ödeläggelse, allvarliga fall av misshandel och olaga hot. Även utpressning, människorov, olaga tvång och övergrepp i rättssak nämndes. När det gäller andra typer av brott beskrevs penningtvättsbrottslighet som central eftersom alla kriminella nätverk som bedriver vinningsbrottslighet i någon utsträckning behöver vidta penningtvättsåtgärder för att kunna tillgodogöra sig sina intäkter. Det angavs inte vara klart att tillgreppsbrott och andra förmögenhetsbrott är vanligt förekommande eller typiska för sådana stadsdels- och förortsbaserade grupper som utredningen inriktade sig på. Däremot nämndes att utländska s.k. stöldligor ofta utpekas när det gäller mer organiserad tillgrepps-brottslighet. Vidare konstaterade utredningen att olika former av bedrägerier på senare år har sagts bli vanligare inom ramen för kriminella nätverk, men att det är svårt att säga hur vanligt det är och att förekomsten av sådan brottslighet verkar variera mellan olika nätverk. Även beträffande bidragsbrott, brott mot välfärdssystemen och annan ekonomisk brottslighet konstaterades att det inte hade framkommit att sådan brottslighet motsvarade betydelsen av den narkotikahandel som nätverken i de utsatta områdena ägnar sig åt. Brottsligheten angavs inte heller vara förknippad med våld och otrygghet på samma sätt som narkotikabrottsligheten. Enligt utredningen kunde det därför ifrågasättas om denna slags brottslighet behövde lyftas fram särskilt i det sammanhang som var aktuellt, trots att t.ex. stölder och bedrägerier antalsmässigt kan vara vanligare än grova våldsbrott. Det note-

¹⁸ Se a. betänkande s. 72 ff.

rades också att stölder och bedrägerier dessutom överhuvudtaget är mycket vanligt förekommande i samhället och inte är utmärkande för hur just våldsamma kriminella grupper bedriver sin verksamhet. Avslutningsvis anförde utredningen att de personer som ingår i kriminella nätverk sannolikt ägnar sig åt en mängd mindre allvarliga brott, i form av vad som kan kallas för vardagsbrottslighet. Som exempel nämndes ringa stöld, olovlig körning och ringa narkotikabrott. Utredningen konstaterade dock att även dessa slags brott är mycket vanligt förekommande i samhället över lag och att det dessutom är svårt att belägga i vilken utsträckning som brottsligheten har ett samband med de kriminella nätverkens verksamhet.¹⁹

Våldsbrottsligheten

I Gängbrottsutredningens betänkande ges en allmän beskrivning av brottsutvecklingen beträffande skjutningar, sprängningar och dödligt våld i den kriminella miljön²⁰ till och med år 2020. Sammantaget framgår det att skjutningar och sprängningar hade ökat och att en särskild typ av dödligt våld vid konflikter bland kriminella blivit vanligare och stod för en stor del av antalet fall under de senare åren. Det rörde sig om yngre män, främst i storstadsområden, som sköt ihjäl varandra utomhus i den offentliga miljön inom ramen för olika konflikter. Det konstaterades att vissa av dessa konflikter förefaller ha utvecklats till reaktiva serier av vedergällningar mellan olika grupper. Det framgår också att det hade skett en ökning i antalet utomstående som drabbas av skjutningar och sprängningar samt att en ökad hänsynslöshet eller likgiltighet hos gärningsmännen hade framträtt.²¹

¹⁹ Se a. betänkande 74 ff.

²⁰ Med den *kriminella miljön* avses här den vinningsdrivna miljö där personer enskilt eller tillsammans systematiskt begår brott för att tjäna pengar. Det handlar ofta om brott med kopplingar till narkotikahandel eller organiserad brottslighet. Begreppet används för att betona att den kriminella miljön är skild från den vanliga legala miljön, snarare än för att peka ut att det finns olika geografiska områden eller platser som utgör kriminella miljöer (illegala spelklubbar, platser där narkotikahandel eller prostitution förekommer och liknande). Att den kriminella miljön är vinningsdriven innebär också att andra former av organiserad brottslighet, som exempelvis fotbollshuliganism eller våldsbejakande politisk extremism, inte med automatik ingår i miljön. Definitionen omfattar inte heller fall där de inblandade tillhör marginaliserade grupper eller missbrukarkretsar, där brottslig verksamhet visserligen förekommer, men inte på samma systematiska och målinriktade sätt. Personer i den kriminella miljön kan ingå i olika nätverk och grupperingar, men kan också vara en del av den kriminella miljön utan att ingå i något nätverk. Se SOU 2021:68 s. 48 f. och Brå, Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 (rapport 2020:4), s. 20.

²¹ Se SOU 2021:68 s. 48 ff.

I februari 2024 beslutade regeringen om Sveriges första nationella strategi mot organiserad brottslighet. Enligt vad som anges i strategin resulterade den eskalerande våldsspiralen under 2022 i ytterligare en markant ökning av antalet dödade till följd av skjutvapenvåld, från redan höga nivåer. Antalet konstaterade fall av dödligt våld med skjutvapen per år mer än tredubblades mellan 2011 och 2022, från 17 till 63 fall. Utvecklingen under 2023 visade på en fortsatt hög nivå.²² Enligt vad som beskrivs i strategin – och som även framgår av Gängbrottsutredningens betänkande²³ – skiljde det kraftigt ökande skjutvapenvåldet ut Sverige från övriga Europa, som i stället under 2000-talet uppvisade en minskning av dödligt våld, både som helhet och med skjutvapen. Vidare anges att förekomsten av sprängningar i landet ökade kraftigt under 2023. Det beskrivs också att våldets karaktär hade förändrats över tid. Fler död var av ren avrättningskaraktär med det uppenbara syftet att döda, inte skada, offret. Angreppen riktades inte bara mot personer inom de kriminella nätverken utan även mot anhöriga. Allt oftare begicks våldsbrotten utomhus och i offentliga miljöer eller riktat mot privatbostäder. Automatvapen hade blivit vanligare och såväl offer som gärningspersoner hade blivit yngre. I allt fler fall begicks våldsbrotten av utförare som inte kände de tilltänkta måltavlorna. Det noteras att dessa faktorer även ökar risken att utomstående ska drabbas, vilket också inträffat vid åtskilliga tillfällen.²⁴

Enligt uppgift från Polismyndigheten till utredningen minskade antalet skjutningar i kriminell miljö under 2024. Tillvägagångssätten vid skjutningar – där grovt våld riktas urskillningslöst mot motståndare och en bredd av måltavlor utan hänsyn till tredje man – beskrivs dock som oförändrande. Vidare bedömer myndigheten att det alltså finns ett stort antal illegala vapen i omlopp. I våra kontakter med Polismyndigheten har det också framkommit att antalet explosioner och brandattacker i kriminell kontext har ökat under de senaste åren. Den utvecklingen beskrivs sakna motstycke i andra länder som i övrigt är jämförbara med Sverige. Under 2024 skedde 129 fullbordade sprängningar (allmänfarlig ödeläggelse) och 188 fall av försök/förberedelse

²² Under 2023 rörde det sig om 53 dödsskjutningar, se Polismyndighetens statistik över skjutningar och sprängningar för 2023 på polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sprangningar-och-skjutningar/.

²³ Se a. betänkande s. 49.

²⁴ Se skr. 2023/24:67, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet, s. 3. Angående vanligt förekommande omständigheter vid dödligt våld i gängmiljö se också Brå, Utredning och uppkläring av dödligt våld i kriminell miljö (rapport 2023:4), s. 26 ff.

till sprängningar. Den utvecklingen fortsatte under början av 2025 med 33 fullbordande sprängningar och 36 fall av försök/förberedelse därtill bara under januari.²⁵ Företrädare för Polismyndigheten har uppgett att det explosiva våldet i huvudsak sker under dygnets mörka timmar men att en mängd detonationer även har skett dagtid, vilket medför en ökad risk för att personer skadas eller dör. Tillvägagångssättet påvisar en hänsynslöshet för hur omgivningen påverkas och vid attentaten har flera personer skadats, och en person har avlidit. Dessutom är de materiella skadorna vid attentaten ofta omfattande.

Vidare har företrädare för Polismyndigheten uppgett att explosionerna och brandattackerna kan utövas som en del i det konfliktgenererade våldet och av strategiska skäl och ofta som ett redskap för att åstadkomma hot, hämnd eller utpressning. Det har beskrivits att attentaten ofta drivs av ekonomiska motiv, såsom obetalda (eller påhittade) skulder eller utpressning mot kriminella aktörer eller resursstarka individer. Till viss del har det skett en övergång från våld som primärt syftar till att skada och döda en motståndare, till mer strategiskt våld där syftet i stället kan vara att utpressa eller sända ett budskap till motståndaren. Gränsdragningen mellan vad som är konfliktgenererat våld och vad som är strategiskt våld är emellertid komplicerad eftersom de ofta går in i och påverkar varandra. Även anhöriga till personer som betraktas som motståndare har utsatts för både sprängningar och skjutningar, och då som ett led i antingen den kriminella konflikten eller utpressningen. Våldet riktas ofta mot objekt som privatbostäder, företagslokaler och fordon.

Ekonomisk vinning som drivkraft

I den nationella strategin mot organiserad brottslighet konstateras att våldsbrottsligheten relaterad till organiserad brottslighet och kriminella nätverk bara är det mest brutala och synliga uttrycket för mer djupgående problem. Vid sidan av våldet pågår den vinstdrivande och mer undanskymda brottsligheten. Även denna beskrivs som synnerligen allvarlig eftersom den påverkar olika processer och sektorer i samhället, med konsekvenser för invånare, förvaltning och näringsliv. Det nämns att brottsligheten omfattar exempelvis narkotikahandel,

²⁵ Se Polismyndighetens statistik över skjutningar och sprängningar för 2024 respektive 2025 på polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sprangningar-och-skjutningar/.

vapenhandel, människohandel, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk och finansiell brottslighet. Vad som också nämns är att korruption, infiltration och otillåten påverkan samt övergrepp i rättsak används för att skaffa sig fördelar, t.ex. genom myndighetsbeslut eller i försök att påverka rättsprocessen. Vidare konstateras att ekonomisk brottslighet av olika slag har utvecklats till att bli en betydande beståndsdel av, och en motor för, den organiserade brottsligheten. Här nämns – förutom välfärdsbrottslighet, bedrägeribrott och människohandel – bl.a. undandragande av skatter och avgifter, komplex cyberbrottslighet, människoexploatering, människo-smuggling samt illegal avfallshantering.²⁶

Ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. Enligt vad som anges i den nationella strategin pågår det en omfattande omfördelning av medel från skattebetalare och brottsutsatta personer och företag till kriminella individer och nätverk. Inkomsterna från brottslighet möjliggör inte bara grundläggande försörjning och statushöjande konsumtion för kriminella individer utan används också för återinvesteringar i brottslig verksamhet, inklusive terrorism. Vidare används brottsvinster exempelvis för att köpa upp företag och ger därigenom en ingång till legala marknader. Mot denna bakgrund är ett av de mål som ska vara ledande i den nationella strategin att slå sönder den kriminella ekonomin. Det ska bli svårare att berika sig på och investera i brottslighet och brottsvinster ska i ökad utsträckning förebyggas eller återtass.²⁷

Att ekonomisk brottslighet har blivit en allt viktigare del av den organiserade brottsligheten beskrivs också i den myndighetsgemensamma lägesbilden för organiserad brottslighet 2023. Den brottsligheten anges också vara ett av de identifierade hot som har störst påverkan på samhället. Några andra sådana hot anges vara kriminella aktörers påverkan på lokalsamhället samt otillåten påverkan. *Otillåten påverkan* används i lägesbilden som ett paraplybegrepp för olika brottsliga och icke brottsliga tillvägagångssätt som syftar till att påverka det politiska beslutsfattandet, yttrandefriheten och rättsprocessen samt att direkt eller indirekt påverka myndighetsutövning och beslutsfattare inom det privata näringslivet. I begreppet ryms även infiltrering som i sig inte är brottslig men som syftar till att direkt

²⁶ Se a. skr. s. 3 ff.

²⁷ Se a. skr. s. 19 ff. Av strategin framgår att den kriminella ekonomin uppskattas omsätta 100–150 miljarder kronor per år.

eller indirekt påverka tjänsteutövning för kriminella syften. Enligt vad som anges i lägesbilden har nätverk och aktörer inom organiserad brottslighet sannolikt fått större makt och inflytande genom otillåten påverkan. Bland annat anges att användandet av korruption och utnyttjandet av legala bolagsstrukturer är nyckelfaktorer för den organiserade brottsligheten och förekommer i alltifrån småskaliga mutbrott till avancerade ekonomiska brottsupplägg.²⁸ En slutsats är att hotbilden från organiserad brottslighet i dag är mer komplex och mångfacetterad än tidigare. Det anges att även om avsikten i stort är oförändrad utifrån ett vinstintresse har förmågan och handlingsutrymmet ökat. Vidare konstateras att organiserad brottslighet tidigare kännetecknades av narkotikabrott, våldsbrott och grova tillgreppsbrott, men att en rad andra fenomen i dag kan läggas till listan.²⁹

Polismyndigheten har i flera kartläggningar noterat att bedrägerier är en viktig inkomstkälla för många kriminella nätverk. Under 2021 publicerade Polismyndighetens nationella bedrägericentrum (NBC) rapporten *De organiserade Bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*. I rapporten konstateras att bedrägeribrottslighet är en förhållandevis riskfri kriminell aktivitet i förhållande till andra brottstyper. Vidare framgår att relationen mellan den organiserade brottsligheten och bedrägeribrotten är påtaglig samt att bedrägerier är en av de mer vinstgivande aktiviteter som individer och grupper inom den organiserade brottsligheten ägnar sig åt. NBC noterade även kopplingar mellan bedrägeribrottsligheten och det grova våldet i kriminella miljöer.

Därefter publicerade NBC under 2022 rapporten *De dödliga bedrägerierna – En rapport om bedrägeribrottslighet och skjutvapenvåldet*. En slutsats i den rapporten är att de personer som varit skäligen misstänkta för någon form av skjutvapenvåld i stor utsträckning också varit skäligen misstänkta för bedrägerier. Vidare konstateras att brottsvinster som genereras från t.ex. bedrägeribrotten skapar tillväxt i kriminella miljöer, vilket påverkar maktbalansen inom dessa miljöer och kan leda till konflikter och annan allvarlig påverkan på samhället.

²⁸ Se Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Myndighetsgemensam lägesbild, Organiserad brottslighet 2023, dnr A215.519/2023, s. 9 ff. och 20.

²⁹ Se Polismyndigheten, a.a., s. 20. De fenomen som nämns är organiserade och storskaliga angrepp mot välfärden, avancerade internationella investeringsbedrägerier, penningtvätt via globala nätverk, otillåten påverkan via infiltrering, kriminell expansion till mindre orter, brott via ombud, även från utlandet, människoexploatering i skuggsamhället, inte sällan av tredjelandsmedborgare, illegal avfallshantering, näringsverksamhet som brottsverktyg, utnyttjade identiteter samt falska handlingar och felaktiga registeruppgifter.

Också i våra kontakter med Polismyndigheten inom ramen för utredningsarbetet har det påtalats att pengar i regel är drivkraften bakom den organiserade brottsligheten. Det har beskrivits att den våldsbrottslighet som förekommer generellt sett antingen är ett medel för att begå den vinstmotiverade brottsligheten, eller har sin grund i konflikter som uppstått på grund av denna brottslighet. När det gäller skjutvapenvåldet har detta dessutom fått allt tydligare ekonomiska förtecken, med kontraktsmord som kräver brottsvinster i anstiftarled och motiverar unga utförare att rekryteras till nätverken. Företrädare för myndigheten har även beskrivit att de kriminella nätverkens brottslighet över tid har genomgått en professionalisering och ökad organiseringsgrad, inte minst inom narkotikamarknaderna, bedrägeri- och välfärdsbrottsligheten. Narkotikasmuggling bedrivs i en närmast industriell skala och den ökade professionaliseringen innebär att tillvägagångssätten i fråga om penningtvätt präglas av motsvarande ökad organiseringsgrad. Att de kriminella nätverken nyttjar ”insiders” på finansiella företag samt penningtvättens koppling till korruption innebär, enligt Polismyndigheten, även att det finns samhällshotande element i brottsligheten.

11.3 Den nuvarande ordningen om straffskärpning vid brott som har samband med kriminella nätverk

11.3.1 Allmänt om reglering som kan ha särskild betydelse vid brott som har samband med kriminella nätverk

I kapitel 9 redogör vi för den nuvarande ordningen när det gäller straffvärdebedömning i allmänhet. Vi föreslår också förändringar av den regleringen, bl.a. i syfte att straffskalans spännvidd ska användas i större utsträckning.

Som framgår av kapitel 9 finns det i 29 kap. brottsbalken angivet vissa försvårande (2 §), synnerligen försvårande (2 a §) och förmildrande (3 §) omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för den särskilda brottstypen, särskilt ska beaktas vid straffvärdebedömningen. Som försvårande omständigheter beaktas bl.a. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet (2 § 2), om den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge eller annars utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig (2 § 3), eller om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller

om brottet föregåtts av särskild planering (2 § 6). Som synnerligen försvårande omständigheter beaktas om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och 1) innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, eller 2) haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används (2 a §).

Att en eller flera försvårande omständigheter enligt 2 § föreligger och har en straffskärpande verkan gör det inte möjligt att gå över det straffmaximum som föreskrivs för brottet. För brott som omfattas av den särskilda straffskärpningsgrunden i 2 a § finns det däremot bestämmelser om förhöjt straffmaximum i 26 kap. 3 a § brottsbalken.

Bestämmelserna i 29 kap. 2 a § behandlar vi närmare i avsnitt 11.3.3. Dessförinnan behandlas, i avsnitt 11.3.2, straffskärpningsgrunden i 2 § 6 som alltså tar sikte bl.a. på brott i organiserad form.

Som framgått ovan infördes den del av 29 kap. 2 § 3 som avser utnyttjande av ett numerärt överläge i samband med reformen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (prop. 2022/23:53). I förarbetena noterades att brott i kriminella nätverk ofta sker i samverkan mellan flera personer och att ett sådant tillvägagångssätt ökar brottsoffrets utsatthet och kan påverka denne under lång tid, inte minst på grund av en gruppns våldskapital. Det anfördes också att även om gärningspersonerna inte har någon koppling till ett kriminellt nätverk förstärks brottets allvar av det förhållandet att flera medverkar, i alla fall om det är fråga om brott som innefattar våld eller hot. Eftersom det inte fanns någon uttrycklig reglering som betonade allvaret i att den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge ansågs det finnas anledning att tydliggöra detta genom ett tillägg i 2 § 3. Utvidgningen begränsades inte till att avse endast viss sorts brottslighet. Däremot ligger det en begränsning i kravet på att det numerära överläget i förhållande till brottsoffret ska ha *utnyttjats* för att begå brottet. Enligt vad som angavs i förarbetena bör det oftast krävas att gärningspersonerna befunnit sig på brottsplatsen tillsammans med brottsoffret och riktat gärningen direkt mot denne. I sådana fall har numerären direkt betydelse för styrkeförhållandet mellan medverkande och brottsoffer. Att flera personer tillsammans begår förmögenhetsbrott som t.ex. häleri eller bedrägeri, angavs generellt sett inte vara tillräckligt.³⁰

³⁰ Se SOU 2021:68 s. 221 ff. och prop. 2022/23:53 s. 62 ff.

Utöver de ovan nämnda straffskärpningsgrunderna som tar sikte på att ett numerärt överläge utnyttjats, att brottsligheten utövats i organiserad form eller att det rör sig om en våldsam uppgörelse i den kriminella miljön kan även andra straffskärpningsgrunder aktualiseras vid brott som har samband med kriminella nätverk. Omständigheterna kan t.ex. vara sådana att den tilltalade anses ha visat stor hänsynslöshet (jfr 2 § 2).

Därtill kan sådana allmänt hållna kvalifikationsgrunder som förekommer i straffbestämmelser om gradindelade brott ofta bli tillämpliga när det gäller brott i kriminella nätverk. Enligt många sådana straffbestämmelser ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas bl.a. om gärningen varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Sådana kvalifikationsgrunder finns bl.a. i bestämmelserna om grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grov utpressning och grov stöld. Att gärningen varit särskilt farlig nämns också bland kvalifikationsgrunderna för bl.a. grovt rån och grovt bedrägeri. Som konstaterats i tidigare lagstiftningsarbeten kan kvalifikationsgrunden gällande gärningar av *särskilt farlig art* användas för att fånga upp flera kvalificerande omständigheter, såsom att gärningen ytterst kan bli systemhotande, att gärningen kan påverka samhällets funktionssätt, att gärningen på grund av gärningspersonernas organisationsgrad utövas på ett skickligare sätt och med större resurser än annars eller att gärningen är mer svårupptäckt på grund av att den delvis sker inom ramen för legala strukturer.³¹

Även andra sorters vanligt förekommande kvalifikationsgrunder kan var aktuella i sammanhanget, bl.a. sådana som avser brottslighetens systematik, omfattning och liknande. Dessutom finns det kvalifikationsgrunder som har införts för att mer direkt ta sikte på hur vissa brott tar sig uttryck inom ramen för organiserad brottslighet eller andra kriminella grupperingar. Bland annat ska det vid bedömningen av om gärningar bestående i olaga tvång, olaga hot och utpressning är grova brott särskilt beaktas om dessa har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag.³²

Som framgått ovan var det Gängbrottsutredningens betänkande som låg till grund för att det infördes kvalifikationsgrunder för brottet

³¹ Se a. betänkande s. 168 f. med hänvisning och s. 206.

³² Se prop. 2015/16:113 s. 67 ff.

grov allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken). Vad som särskilt ska beaktas enligt den bestämmelsen är om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art. Uttrycket att gärningen varit av *särskilt allvarlig art* lades till för att ge regleringen av det grova brottet ett bredare tillämpningsområde och för att markera att också omständigheter som inte på ett direkt sätt gjort brottet mer farligt kan beaktas. Enligt vad som angavs i förarbetena borde det kunna vara av betydelse att vissa sorters gärningar kan vara ägnade att skrämja ett mycket stort antal människor, dvs. fler än de som befinner sig inom farligt räckhåll från gärningen, och på ett mycket påtagligt sätt påverka tryggheten i ett område eller i samhället i stort.³³

Utöver vad som beskrivits ovan finns det ett flertal andra bestämmelser som kan vara av särskild betydelse vid brott som har samband med kriminella nätverk. Här kan nämnas regleringen om underlåtenhet hos personer med bestämmande inflytande i en sammanslutning att förhindra brott inom sammanslutningen (23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken) samt straffbestämmelsen om involverande av en underårig i brottslighet (16 kap. 5 a § brottsbalken). Därtill kommer att straffskalorna under senare år har skärpts för en rad brott som är vanliga i kriminella nätverk.³⁴ Vilka ytterligare förändringar av enskilda straffskalor som vi föreslår framgår av kapitel 8.

I sammanhanget kan också nämnas att Utredningen om en översyn av de osjälvtändiga brottsformerna har haft i uppdrag att se över hur straffansvaret för osjälvtändiga brott kan utvidgas och förändras för att på ett mer effektivt sätt motverka brott. Det har särskilt gällt brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet. I utredningens betänkande (SOU 2024:55) föreslås bl.a. att bestämmelsen om försök till brott kompletteras i fråga om vissa s.k. otjänliga försök och att det straffbara området för förberedelse och stämpling utvidgas. Det föreslås också ett skärpt ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott samt att begränsningen i straffskalan tas bort i det avseendet. Vidare har 2023 års fri- och rättighetskommitté haft i uppdrag att utreda om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. I kommitténs betänkande (SOU 2025:2) föreslås att det genom en ny bestämmelse i regeringsformen ska bli möjligt att begränsa förenings-

³³ Se a. betänkande s. 206 och prop. 2022/23:53 s. 61.

³⁴ Se bl.a. prop. 2023/24:33, prop. 2022/23:53 och prop. 2021/22:186.

friheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Vi behandlar frågan om skyddet för föreningsfriheten i förhållande till brott som har samband med kriminella nätverk i avsnitt 11.4.

11.3.2 Den särskilda straffskärpningsgrunden för brott i organiserad form

Som framgått ovan ska det, enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering.

Med brottslighet som *utövats i organiserad form* avses, enligt förarbetena, brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. Att brottet ska ha *utgjort ett led i* en brottslighet som utövats i organiserad form innebär att brottet ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten. Det är inte nödvändigt att brottet begåtts av den eller de som organiserat brottsligheten. Som exempel på brottslighet som utövats i organiserad form har nämnts fickstölder som begåtts av en grupp av personer samt illegal indrivningsverksamhet som en gruppering ägnat sig åt.³⁵

I brottsbalkskommentaren anges att det alltmer uppmärksammade problemet med gängbrottslighet i vissa förorter torde kunna hänföras till kategorin brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Samtidigt påpekas att det förutsätter att åklagaren lyfter fram och styrker att brottsligheten skett inom ramen för en sådan struktur.³⁶

Med brottslighet som *utövats systematiskt* avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsperson eller av flera personer i samförstånd. Ett exempel som har nämnts i förarbetena är att flera personer rånat olika butiker eller banker och då gått till väga på ett likartat sätt vid varje tillfälle.

³⁵ Se prop. 2009/10:147 s. 43.

³⁶ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (24 november 2023, version 23, JUNO), kommentaren till 29 kap. 2 §.

Med att brottet *föregåtts av särskild planering* avses att planeringen gått utöver vad som typiskt sett krävts för att ett brott av det aktuella slaget ska kunna genomföras. Det saknar betydelse om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet eller om det varit fråga om ett enstaka brott. Ett exempel som har angetts är att ett bedrägeri mot en bank föregåtts av att någon genom en noggrann kartläggning av bankens säkerhetsrutiner har upptäckt och utnyttjat brister i dessa.³⁷

Straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 fick sin nuvarande lydelse i samband med reformen *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.* (prop. 2009/10:147). Den reformen har vi beskrivit närmare i kapitel 9. Före reformen tog den aktuella punkten sikte på att ”brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noga planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll”. Enligt de ursprungliga förarbetena avsåg bestämmelsen brottslighet som bedrivits i organiserade former, genom att ha varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning. Som exempel på sådan brottslighet hade angetts försäljning av narkotika i organiserade former, systematisk häleriverksamhet, koppleri i stor omfattning i form av bordeller samt dobbleri som består i att driva spelklubbar. Även olika former av ekonomisk brottslighet hade angetts kunna falla under bestämmelsen. Tillämpningen av punkten inskränktes dock genom att den tog sikte endast på medverkande som spelat en betydande roll i den brottsliga verksamheten. Enligt vad som angetts i förarbetena var den således inte tillämplig på t.ex. gatuförsäljarna i en narkotikaliga. Samtidigt hade framhållits att det inte krävdes att den tilltalade intagit en ledande ställning eftersom personens deltagande ändå kunde vara betydande.³⁸ Syftet med ändringen i samband med 2010 års reform var att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde eftersom den sällan syntes komma till användning och i sak var snävt avgränsad. I förarbetena angavs att det bör anses som försvårande om ett brott utgjort ett led i en brottslighet utövad av flera personer som organiserat sig för att i samverkan begå ett flertal brott och att det då måste anses vara av underordnad betydelse vilken roll den tilltalade har spelat i den brottsliga verksamheten.³⁹

En del av Gängbrottsutredningens uppdrag var att överväga om tillämpningsområdet för den särskilda straffskärpningsgrunden i

³⁷ Se a. prop. s. 43 f.

³⁸ Se prop. 1987/88:120 s. 83 f.

³⁹ Se prop. 2009/10:147 s. 30 f. och SOU 2008:85 s. 284 f.

29 kap. 2 § 6 avseende brottslighet i organiserad form behövde utvidgas. Utredningen skulle även överväga om det fanns anledning att ändra bestämmelsen så att den kunde tillämpas vid brott som är ett uttryck för eller utgör ett led i en kriminell uppgörelse. Utredningens bedömning, vilken regeringen instämde i, var att bestämmelsen inte borde ändras utan att det i stället borde införas en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser (se vidare avsnitt 11.3.3).⁴⁰

Som skäl för att inte utvidga 29 kap. 2 § 6 anförde utredningen att det visserligen har hävdats att den straffskärpningsgrunden kan tillämpas i förhållande till sådan gängbrottslighet som förekommer i vissa förorter. Enligt utredningen bör det dock stå klart att sådana löst sammansatta kriminella nätverk i utsatta områden – vilka var av särskilt intresse för utredningens arbete och som till stor del kunde knytas till de senaste årens skjutningar och sprängningar – inte alltid har en sådan organiserad form som avses i bestämmelsen. Under alla förhållanden torde det, enligt utredningen, i många fall vara svårt att bevisa att förutsättningarna i punkten är uppfyllda i förhållande till sådana, och andra, kriminella nätverk med en lägre grad av organisation. Bestämmelsen ansågs alltså inte fånga upp alla kriminella nätverk. Vidare konstaterade utredningen att det inte framstod som lämpligt att utmönstra eller förändra kravet i 29 kap. 2 § 6 att gärningen ingått som ett *led* i viss brottslighet och att denna brottslighet ska ha skett i *organiserad form*. Om det skulle göras skulle dessa förutsättningar behöva kompletteras eller ersättas med något annat slags krav, t.ex. att brottsligheten skett i ett kriminellt nätverk eller av en gärningsperson som på något sätt ingår i ett sådant nätverk. Utredningen anförde dock att en sådan till synes enkel lösning (som t.ex. hänvisar till att det ska vara fråga om brott i ett kriminellt nätverk) skulle riskera att medföra tolkningsproblem och bli för oprecis från förutsebarhets-synpunkt, om det inte samtidigt definieras vad ett kriminellt nätverk är. Det angavs i sin tur vara en uppgift som är förenad med uppenbara svårigheter eftersom begreppet till sin natur är brett och omfattar ett stort antal företeelser. Med hänsyn till begreppets omfång skulle det, enligt utredningen, vara svårt att införa en definition av begreppet i lag. I det avseendet noterades att det visserligen i andra nordiska länder finns definitioner avseende organiserade kriminella sammanslutningar. Det angavs dock att dessa framstår som införda i

⁴⁰ Se prop. 2022/23:53 s. 64 ff. och SOU 2021:68 s. 219 ff.

huvudsak mot bakgrund av mer traditionell och välstrukturerad organiserad brottslighet. Dessutom konstaterade utredningen att det fortfarande ofta skulle bli fråga om att åklagaren på något sätt behöver knyta en person eller gärning till en gruppering eller verksamhet, vilket kan bli svårt när det gäller brottslighet i sådana löst sammansatta konstellationer som i dag är vanliga och som utgör en tydlig del av problembilden. Vad som ytterligare bedömdes tala mot en ändring av bestämmelsen var att det kan ifrågasättas om brottets skada eller fara regelmässigt blir allvarligare endast utifrån det förhållande i sig att brottet skett i eller med anknytning till ett kriminellt nätverk, om det samtidigt inte ställs något slags kvalificerande krav på gruppens utformning eller på hur den brottsliga verksamheten bedrivs.⁴¹

Också i den efterföljande propositionen konstaterades att flera skäl talade mot att en skärpt reglering för våldsamma uppgörelser skulle åstadkommas genom en utvidgning av 29 kap. 2 § 6. I likhet med utredningen konstaterade regeringen att en lösning som innebär att det läggs till något krav – t.ex. att brottsligheten skett i ett kriminellt nätverk eller av en gärningsperson som på något sätt ingår i ett sådant nätverk – riskerar att medföra tolkningsproblem och bli för oprecis från förutsebarhetssynpunkt, om det inte samtidigt definieras vad ett kriminellt nätverk är. Även enligt regeringen skulle det sistnämnda vara en uppgift förenad med uppenbara svårigheter.⁴²

11.3.3 Den särskilda straffskärpningsgrunden för våldsamma uppgörelser bland kriminella

Enligt 29 kap. 2 a § brottsbalken ska det som synnerligen försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, beaktas om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och 1) innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, eller 2) haft bakgrund i eller

⁴¹ Se a. betänkande s. 219 ff. Avslutningsvis framhöll utredningen att 29 kap. 2 § 6 även träffar brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller som föregåtts av särskild planering, vilket mycket väl kan vara fallet när det gäller brott i kriminella nätverk (oavhängigt hur brottsligheten eller en viss grupp i övrigt är organiserad) samt att regleringen i den delen inte borde bli föremål för en översyn inom ramen för utredningens uppdrag.

⁴² Se a. prop. s. 67 f.

varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används.

Som nämnts ovan innehåller 26 kap. 3 a § brottsbalken bestämmelser om förhöjt straffmaximum för brott som omfattas av den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 a §. Enligt paragrafen gäller att om någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger det högsta straff som annars kan följa på brottet, eller – om det är fråga om flera brott – det högsta straff som med tillämpning av 26 kap. 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga 18 år. Det får inte heller överstiga det högsta straffet som kan följa på brottet med mer än

1. ett år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i fyra år eller mer men kortare än fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i åtta år eller mer.

Paragrafen anger således, i förekommande fall tillsammans med 26 kap. 2 och 3 §§, den tillämpliga straffskalans gränser. Omständigheten att det kan ske en förhöjning av straffskalans maximum med stöd av 26 kap. 3 a § var tidigare av betydelse för beräkning av tiden för åtalspreskription enligt 35 kap. brottsbalken. Vid beräkning av preskriptionstidens längd skulle således hänsyn tas till den förhöjning av straffmaximum som följer av att 26 kap. 3 a § är tillämplig.⁴³ Numera gäller i stället att preskriptionstiden avgörs uteslutande av straffmaximum i straffskalan för det aktuella brottet och inte, som tidigare, av det svåraste straffet som kan följa på brottet.⁴⁴

En första förutsättning för att en omständighet ska anses som synnerligen försvårande enligt 29 kap. 2 a § är att brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Med detta avses detsamma som i 29 kap. 1 § andra stycket.⁴⁵ Även medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brotts-

⁴³ Se a. prop. s. 147 f.

⁴⁴ Se prop. 2024/25:59 s. 51 ff. och 72.

⁴⁵ Se prop. 2009/10:147 s. 40 ff

former omfattas.⁴⁶ I förarbetena har det angetts att exempel på sådana angrepp av särskild relevans i sammanhanget är mord, dråp, grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människorov, rån och grovt rån men däremot inte förmögenhetsbrott som enbart inneburit angrepp på någons ekonomiska trygghet. Andra exempel med bäring på kriminella uppgörelser har angetts vara allvarligare eller grova fall av olaga frihetsberövande, olaga tvång, olaga hot, utpressning och övergrepp i rättssak. Det har noterats att kravet på att det ska vara fråga om ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person får till följd att oaktsam användning av skjutvapen på sådana platser exkluderas. Gällande brott som i grunden bygger på fara för en obestämd krets människor, såsom allmänfarlig ödeläggelse, har det angetts att de bör kunna omfattas när gärningen i det enskilda fallet riktats mot en eller flera personer. I övriga fall beaktas den skada och fara som gärningen innebär i tillräcklig utsträckning redan vid bedömningen av straffvärdet enligt den aktuella straffbestämmelsen som sådan.⁴⁷

I *första punkten* regleras sådana angrepp som sker med användning av skjutvapen eller sprängämnen m.m. och begås på vissa platser. Av författningskommentaren framgår att vad som menas med *användning* är att någon har avlossat, eller försökt avlossa, skjutvapnet eller har fått ett sprängämne eller liknande att explodera eller försökt att få det att göra det. Att skjutvapen eller sprängämne på annat sätt än genom användning förekommer vid ett brott, t.ex. genom att visas upp eller omnämnas för att hota eller förstärka ett hot, omfattas alltså inte. Med *skjutvapen* avses detsamma som i 1 kap. 2 § vapenlagen (1996:67). Hänvisningen till *sprängämnen* innebär att t.ex. handgranater, bombbälten och andra föremål som innehåller sprängämnen omfattas. Även sprängningar framkallade av *liknande ämnen* omfattas av punkten. Härmed avses sådana explosiva varor enligt 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor som inte klassas som just sprängämnen. Brottet ska ha begåtts på en sådan plats som anges i bestämmelsen. Även t.ex. en skjutning från en sådan plats mot någon på en annan plats omfattas. Likaså inryms en skjutning från någon annan plats mot en person på en sådan plats som anges i be-

⁴⁶ Se prop. 2022/23:53 s. 149.

⁴⁷ Se a. prop. s. 73.

stämelsen – även när endast effekten av ett brott inträffar på allmän plats kan det anses vara begånget där.⁴⁸

I *andra punkten* regleras angrepp som haft bakgrund i en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen m.m. använts, eller varit ägnade att framkalla en konflikt av sådant slag. I författningskommentaren anges att det inte krävs att angreppet i sig skett med sådana vapen eller ämnen. Inte heller krävs det att brottet begåtts på någon sådan plats som avses i första punkten. Att brottet haft *bakgrund i en konflikt* av nämnda slag innebär att en eller flera skjutningar eller sprängningar tidigare förekommit inom ramen för konflikten. Att brottet skett i visst syfte, t.ex. för att hämnas, krävs dock inte. Inte heller förutsätts det att det är fråga om en omedelbar reaktion. Även angrepp som inträffar senare men som kan kopplas till en skjutning eller sprängning längre bak i tiden omfattas. Att brottet varit *ägnat att framkalla en konflikt* av det slag som avses innebär att den objektivt har varit av sådan karaktär att den typiskt sett leder till en konflikt. Inte heller här förutsätts det alltså att det funnits någon sådan särskild avsikt med brottet. I stället får det göras en sammantagen bedömning av gärningen och det sammanhang i vilket den begåtts.⁴⁹

Enligt vad som anges i författningskommentaren innebär användningen av begreppet *konflikt* inte i sig att några särskilda krav uppställs i den delen, t.ex. vad gäller dignitet, intensitet, omfattning, varaktighet eller ändamål. En konflikt kan alltså bestå i meningsskiljaktigheter och bråk m.m. av olika slag och handla om vitt skilda saker. Alltifrån personliga oförrätter och föreställningar om heder i den kriminella miljön, till mer instrumentellt präglad konkurrens om drogmarknaden omfattas. Konflikten ska utspela sig mellan grupper av personer, vilket innebär att det finns minst två personer på varje sida som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning i konflikten. Interna konflikter där det i en större grupp finns två falanger som är i konflikt med varandra omfattas. Det krävs inte att konflikten är mellan kriminella nätverk. Inte heller krävs det att den som utfört eller annars medverkat till brottet har en viss grupp tillhörighet. Även gärningar utförda av någon utomstående för en grups räkning omfattas. Skjutningar och sprängningar behöver inte heller ha skett från ömse sidor i konflikten. Tillämpningsområdet omfattar alltså även konflikter mellan grupper där våldshandlingar eller allvarliga hot före-

⁴⁸ Se a. prop. s. 149 f.

⁴⁹ Se a. prop. s. 150 f.

kommer, men där endast en av sidorna står för skjutningar eller sprängningar. För att avgöra om den andra punkten är tillämplig kan, enligt vad som anges i författningskommentaren, bl.a. uppgifter om den tilltalades, men även brottsoffrets, tidigare brottslighet, tillgång till vapen och sprängämnen, och eventuella tillhörighet till en våldsamt kriminell gruppering beaktas.⁵⁰

Som exempel på när ett brott haft bakgrund i en sådan konflikt som avses i bestämmelsen nämns i förarbetena situationen att en eller flera individer i ett kriminellt nätverk blivit utsatta för en skjutning eller sprängning och svarar på samma sätt. Alternativt kan det vara fråga om att annat grovt våld eller t.ex. utpressning utövas mot någon med anknytning till den andra gruppen med anledning av det tidigare våldsdådet. Ett brott kan i sin tur ha varit ägnat att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen används om t.ex. någon ur en grupp angriper en konkurrerande sammanslutning vars medlemmar har tillgång till vapen eller sprängämnen eller har en historik av skjutningar och sprängningar. Varje angrepp mot en grupp med tillgång till vapen eller historik av skjutningar och sprängningar kan dock inte anses vara ägnat att framkalla en sådan konflikt. Om t.ex. en person utanför den kriminella miljön råkar hamna i bråk med någon ur ett kriminellt nätverk som kan kopplas till skjutningar och sprängningar, och därvid misshandlar honom eller henne, bör situationen i regel inte omfattas, även om det finns en risk för att någon ur nätverket svarar med skjutvapenvåld. Detta följer redan av att gärningen inte kan anses vara ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer.⁵¹

I författningskommentaren noteras att 29 kap. 2 a § ska tillämpas utöver, dvs. som tillägg till, sådana försvårande omständigheter som avses i 2 § i samma kapitel. Att ökningen av straffvärdet generellt sett ska vara kraftigare än enligt 2 § markeras genom att de omständigheter som omfattas ska vara *synnerligen försvårande*. Ytterst följer det av 26 kap. 3 a §, och de möjligheter att tillämpa en utvidgad straffskala som där anges, hur stort genomslag vid straffvärdebedömningen som omständigheterna kan ges i de allvarligaste fallen. Vidare anges i författningskommentaren att den straffrättsliga principen om att s.k. dubbelräkning inte ska ske – dvs. att försvårande omständigheter ska ges genomslag vid straffvärdebedömningen endast när dessa inte tillräckligt har beaktats genom rubriceringen av brottet, inklusive kvali-

⁵⁰ Se a. prop. s. 151.

⁵¹ Se a. prop. s. 151 f.

ficeringen av brottet till en viss grad – är tillämplig även i förhållande till den nu aktuella straffskärpningsbestämmelsen. Det anförs dock att principen sällan bör kunna leda till att bestämmelsen inte får något genomslag alls.⁵²

Som framgått ovan infördes 29 kap. 2 a § den 1 juli 2023 genom reformen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (prop. 2022/23:53). Utgångspunkten för utformningen av den nya straffskärpningsgrunden var att det inte bedömdes lämpligt att införa en definition av vad som utgör ett *kriminellt nätverk* och att fokus borde ligga på de brottsliga gärningarna som sådana snarare än på gärningspersonens tillhörighet till en viss typ av nätverk. Det konstaterades i förarbetena att ett synsätt där man fokuserar på gärningarna som sådana ligger i linje med utgångspunkten att straffvärdet för en viss gärning ska bestämmas med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som gärningen medfört och inte utifrån den tilltalades person. En annan sak angavs vara att det sammanhang som ett brott begås i kan ha betydelse för den skada, fara eller kränkning som det medför.⁵³

Vidare anfördes att de typer av brottslighet som är kännetecknande för kriminella nätverk inte kan ses isolerade från övrig brottslighet i samhället och bedömas enligt en egen måttstock. Brottslighetens koppling till kriminella nätverk kan också vara olika stark och förekomma i varierande grad och allvar. Av dessa skäl ansåg såväl utredningen som regeringen att det inte var är lämpligt att lägga fram förslag som innebär att straff i vissa fall ska skärpas på ett schematiskt sätt, t.ex. med vissa kvotdelar som i den liknande danska regleringen (se vidare avsnitt 11.5.2). Det konstaterades också att en sådan reglering inte skulle passa in i brottsbalkens nuvarande systematik och i viss mån utesluta att det går att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.⁵⁴

Begreppet *synnerligen försvårande* valdes för att markera att en avsevärd skärpning är avsedd, samtidigt som det lämnar utrymme för en nyanserad straffmätning. Detta angavs vara viktigt, inte minst då bestämmelsen kan aktualiseras i förhållande till situationer av varierande slag vilka i olika grad korresponderar mot bestämmelsens bakomliggande syften. Att omständigheterna kan göra sig gällande med olika styrka i olika fall exemplifierades bl.a. med att sådana sprängämnen

⁵² Se a. prop. s. 152.

⁵³ Se a. prop. s. 38 f. och a. betänkande s. 158.

⁵⁴ Se a. prop. s. 40 och 73 f. samt a. betänkande s. 163 och 236 f.

m.m. som avses i första punkten avser såväl kraftiga industriella sprängämnen och handgranater som mindre potent pyroteknik. Vidare konstaterades i propositionen att det kan förekomma skjutvapenkonflikter som träffas av båda punkterna i bestämmelsen och att bedömningen och reaktionen i sådana fall ofta bör bli strängare än om bara en punkt är tillämplig och kunna leda till närmare en dubblering av straffvärdet. Enligt vad regeringen anförde bör det dock inte bli fråga om någon automatisk dubblering, utan en samlad bedömning måste alltid göras. Liksom vid övriga straffvärdebedömningar ska det göras en bedömning i det enskilda fallet av hur allvarligt det specifika brottet är. Regeringen anförde också, i likhet med utredningen, att det inte bör uteslutas att det kan bli fråga om en procentuellt sett högre straffskärpning vid lägre straffnivåer än vid högre. I vissa situationer bör straffet för den som har gjort sig skyldig till ett brott kunna skärpas så att det närmar sig det dubbla.⁵⁵

Möjligheten att tillämpa en förhöjd straffskala när någon döms enligt den nya straffskärpningsbestämmelsen motiverades av att det måste vara möjligt att fullt ut beakta allvaret även hos sådana brott som redan befinner sig i den övre delen av en straffskala. I förarbetena anfördes att den nämnda möjligheten också betonar den förhöjda straffskärpningseffekt som är avsedd i jämförelse med övriga straffskärpningsgrunder. Enligt regeringen fick en sådan ordning även anses motiverad för att markera den skada eller fara på samhällsnivå som sådana brott innebär vid sidan av de konsekvenser som de innebär för det direkta brottsoffret.⁵⁶

Det finns än så länge inte några refererade domstolsavgöranden där 29 kap. 2 a § brottsbalken har tillämpats.

Vi har identifierat 34 hovrättsdomar från perioden 2024-02-28 – 2024-11-28 där 29 kap. 2 a § åberopades av åklagaren, eller i övrigt nämndes i domen, avseende gärningar som ansågs styrkta och som hade begåtts efter det att den nämnda bestämmelsen trätt i kraft.⁵⁷

I sju av de nämnda domarna tillämpades ändå inte 29 kap. 2 a §. Det berodde i tre av fallen på att brotten (anstiftan av förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse, grov mordbrand respektive grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor) inte ansågs ha inneburit

⁵⁵ Se a. prop. s. 74 och s. 152.

⁵⁶ Se a. prop. s. 75 f.

⁵⁷ Avgörandena har identifierats genom sökningar i rättsdatabasen JUNO, Norstedts Juridik, den 6 december 2024.

ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.⁵⁸ I ett annat fall ansågs brottet (förberedelse till mord) inte ha varit sådant som anges i 29 kap. 2 a § (första punkten i bestämmelsen) på grund av att det skjutvapen som var aktuellt i målet aldrig kom till användning.⁵⁹ I resterande tre fall var orsaken till att bestämmelsen inte tillämpades att det inte ansågs bevisat att gärningen haft koppling till en våldstyngd konflikt eller att det inte ansågs bevisat att den tilltalade haft uppsåt i det avseendet.⁶⁰

Bland de 27 domar där 29 kap. 2 a § tillämpades går det endast i åtta fall att utläsa hur stor inverkan detta fick på straffvärdet. Skärpningen i det avseendet uppgick som lägst till omkring en sjundedel och som högst till omkring en tredjedel.⁶¹ I två av domarna hade tingsrätten uttryckligen angett att en rimlig utgångspunkt när omständigheterna är synnerligen försvårande är att straffvärdet skärps med ungefär en tredjedel av det ursprungliga straffvärdet. I det ena fallet ansåg hovrätten att detta ställningstagande hade landat något för högt.⁶² Hovrätten ansåg visserligen att bestämmelsen i 29 kap. 2 a § skulle få ett genomslag i bedömningen av straffvärdet, men inte med så mycket som tingsrätten hade funnit. Beträffande två av de tilltalade – som dömdes för förberedelse till mord, synnerligen grovt vapenbrott och grovt olaga hot – fann hovrätten att det samlade straffvärdet uppgick till fängelse i cirka tio år och sex månader, i stället för tolv år som tingsrätten hade funnit. Straffvärdet för vart och ett av brotten angavs motsvara sju, fyra respektive två års fängelse innan 29 kap. 2 a § hade beaktats. Hur högt det *samlade* straffvärdet ansågs vara före tillämpningen av 29 kap. 2 a § anges inte i hovrättens dom. Det framgår dock att hovrätten särskilt beaktade att det synnerligen grova vapenbrottet och förberedelse till mord innehöll sådana överlappande omständigheter som måste beaktas genom en kraftig reduktion vid den samlade straffvärdebedömningen. I det andra målet

⁵⁸ Se Svea hovrätts domar den 7 mars 2024 i mål B 1116-24 och den 28 juni 2024 i mål B 5965-24 samt Hovrätten för Västra Sveriges dom den 11 juli 2024 i mål B 3781-24.

⁵⁹ Se Svea hovrätts dom den 28 november 2024 i mål B 13163-24.

⁶⁰ Se Svea hovrätts domar den 24 april 2024 i mål B 2293-24, den 27 maj 2024 i mål B 4330-24 och den 28 juni 2024 i mål B 5898-24.

⁶¹ Se Svea hovrätts domar den 24 maj 2024 i mål B 3001-24 (ca 1/5), den 28 juni 2024 i mål B 5807-24 (ca 1/3), 15 juli 2024 i mål B 7475-24 (ca 1/6) och den 16 oktober 2024 i mål B 11023-24 (ca 1/5), Göta hovrätts domar den 8 maj 2024 i mål B 961-24 (ca 1/4), den 16 oktober 2024 i mål B 3676-24 (ca 1/6 respektive 1/5) och den 23 oktober 2024 i mål B 3812-24 (ca 1/7) samt Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 17 juni 2024 i mål B 215-24 och B 364-24 (ca 1/3).

⁶² Se Svea hovrätts dom den 24 maj 2024 i mål B 3001-24.

där tingsrätten hade utgått från att straffvärdet skulle skärpas med ungefär en tredjedel anslöt sig samma hovrätt helt till tingsrättens straffvärdebedömning.⁶³ Två tilltalade dömdes för försök till mord och en annan tilltalad för medhjälp till försök till mord. Före tillämpningen av 29 kap. 2 a § bedömdes brottens straffvärde uppgå till tolv respektive tio års fängelse. Efter en skärpning enligt den bestämmelsen – både första och andra punkten var tillämplig – ansågs straffvärdet uppgå till 16 respektive 13 år fängelse.

I resterande 19 domar där 29 kap. 2 a § tillämpades går det inte att utläsa hur stor inverkan detta hade på straffvärdet utan en mera samlad straffvärdebedömning gjordes.⁶⁴ Det kan nämnas att tingsrätten, i vars bedömning hovrätten instämde, i ett av avgörandena vid tillämpningen av 29 kap. 2 a § beaktade att flera av de tilltalade hade befunnit sig långt ned i den kriminella hierarkin och uppenbarligen utnyttjats av andra med större makt.⁶⁵ Beträffande en annan tilltalad i samma mål beaktade tingsrätten å andra sidan att han hade befunnit sig förhållandevis högt upp i den kriminella hierarkin jämfört med dem han hade anstiftat till brotten och övriga medverkande.

Beträffande ungdomar kan tillämpningen av 29 kap. 2 a § medföra att det bedöms finnas synnerliga skäl att döma till fängelse i stället för sluten ungdomsvård. I det avseendet kan nämnas att Svea hovrätt i sin dom den 11 december 2024 i mål B 11709-24 – med hänvisning till de synnerligen försvårande omständigheter som förelåg – dömde en person som var 15 år vid tiden för gärningarna till fängelse i nio år och tio månader och en person som var 16 år vid tiden för gärningarna till fängelse i elva år och tio månader.⁶⁶

⁶³ Se Svea hovrätts dom en 28 juni 2024 i mål B 5807-24.

⁶⁴ Se Svea hovrätts domar den 13 juni 2024 i mål B 5149-24, den 28 juni 2024 mål B 6458-24, den 8 juli 2024 i mål B 5202-24, den 15 juli 2024 i mål B 7366-24, den 2 augusti 2024 i mål B 7523-24, den 11 september 2024 i mål B 10361-24, den 4 oktober 2024 i mål B 10080-24 och B 10881-24, den 28 oktober 2024 i mål B 10971-24, den 5 november 2024 i mål B 11357-24, den 26 november 2024 i mål B 13745-24 och den 27 november 2024 i mål B 12950-24, Hovrätten för Västra Sveriges domar den 13 maj 2024 i mål B 2237-24, 20 augusti 2024 i mål B 4610-24 och den 2 september 2024 i mål B 4857-24, Hovrätten över Skåne och Blekinges domar den 28 februari 2024 i mål B 155-24 och den 30 oktober 2024 i mål B 3555-24, Göta hovrätts den 11 september 2024 i mål B 3334-24 samt Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 28 juni 2024 i mål B 834-24.

⁶⁵ Se Svea hovrätts dom den 28 oktober 2024 i mål B 10971-24.

⁶⁶ Angående straffmätning för personer under 18 år, se också "Mordet i Hagalund" Högsta domstolens dom den 25 mars 2025 i mål B 6596-24.

11.4 Skyddet för föreningsfriheten i förhållande till brott som har samband med kriminella nätverk

11.4.1 Allmänt om skyddet för föreningsfriheten

Av 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen (RF) framgår att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad föreningsfrihet. I bestämmelsen beskrivs föreningsfrihet som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Föreningsfriheten får begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Dessutom får begränsningen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. (Se 2 kap. 20 och 21 §§ RF.)

Möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är också begränsade till de ändamål som särskilt anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF. Enligt den bestämmelsen får föreningsfriheten begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

I de ursprungliga förarbetena påpekades att skyddet av föreningsfriheten inte kan tolkas så att en verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad mot ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet angavs vara att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom en sammanslutning.⁶⁷ I förarbetena anfördes vidare att skyddet omfattar också andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening och att det t.ex. inte krävs att sammanslutningen är en juridisk person.⁶⁸

Av de nämnda förarbetena framgår att inte varje regel som negativt påverkar den enskildes möjlighet att utnyttja sina rättigheter också innebär en begränsning av rättigheten i grundlagens mening. Enligt

⁶⁷ Se prop. 1975/76:209 s. 113. I senare lagstiftningsärenden har det dock konstaterats att grundlagsskyddet för föreningsfriheten inte är begränsat till endast lovlig verksamhet, se bl.a. prop. 2019/20:36 s. 14 ff. och 99 ff. samt prop. 2021/22:42 s. 5 ff.

⁶⁸ Se prop. 1975/76:209 s. 144.

vad som anfördes kan det allmänt sett sägas att en föreskrift innebär en sådan begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller om detta ingår som ett naturligt led i regleringen.⁶⁹ I senare lagstiftningsärenden har en mer vidsträckt uppfattning när det gäller vad som utgör en begränsning av rättighetsskyddet enligt RF kommit till uttryck. Enligt detta synsätt måste också de praktiska effekterna av en reglering beaktas.⁷⁰ I den juridiska litteraturen har det anförts att rättsläget i dag torde kunna beskrivas så att reglers faktiska effekter på möjligheterna att utöva en grundlagsskyddad rättighet kan innebära att de ska anses utgöra en begränsning i grundlagens mening, även om hänsyn till syftet, sanktionen eller skyddsområdet skulle ha lett till en annan bedömning.⁷¹

Rätten till föreningsfrihet skyddas också i Europakonventionen, vilken gäller som lag i Sverige. Enligt artikel 11.1 i konventionen har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt artikel 11.2 får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggandet av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europadomstolen har gett uttryck för att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.⁷²

11.4.2 Särskilt om sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism

Den del av 2 kap. 24 § andra stycket RF som avser begränsningar för sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism infördes den 1 januari 2023 för att möjliggöra bl.a. en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation (prop. 2021/22:42). I det lagstiftningsärendet gjordes bedömningen att den grundlags-

⁶⁹ Se a. prop. s. 154.

⁷⁰ Se SOU 2021:27 s. 32 f. med hänvisningar.

⁷¹ Se Bull & Sterzel, Regeringsformen – en kommentar (2023, version 5, JUNO), s. 95 f.

⁷² Se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (2023, version 6, JUNO), s. 638.

skyddade föreningsfriheten inte är begränsad till lovlig verksamhet och att även enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism alltså omfattas. En kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation skulle därför förutsätta en begränsning av föreningsfriheten.⁷³

Frågan om föreningsfrihetens räckvidd hade dessförinnan aktualiserats i lagstiftningsärenden om ett särskilt straffansvar för deltagande i respektive samröre med en terroristorganisation (Ds 2017:62, lagrådsremissen *Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation*⁷⁴ och propositionen *Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation*, prop. 2019/20:36). I sitt yttrande över förslaget om ett deltagandebrott hade Lagrådet anfört att övervägande skäl talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslogs i lagrådsremissen innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Vidare konstaterade Lagrådet att en i lagrådsremissen föreslagen bestämmelse om samröre med en terroristorganisation inte träffas av resonemanget kring föreningsfriheten, men att förslaget i den delen var kopplat till kriminaliseringen av deltagande i en sådan organisation.⁷⁵

I den efterföljande propositionen anförde regeringen att med Lagrådets syn på deltagandebrottets förhållande till föreningsfriheten måste en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation, för att rymmas inom grundlagens ramar, begränsas så att den tar sikte på terroristorganisationer som uppfyller förutsättningarna i begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket RF. Regeringen bedömde att en kriminalisering av deltagande som stödjer sig på den dåvarande begränsningsregeln – vilken alltså avsåg organisationer som är militära eller militärliknande till sin natur eller vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp – skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och skulle riskera att bli ineffektiv. Av det skälet gick regeringen inte vidare med förslaget om ett deltagandebrott.⁷⁶ I stället föreslogs införande av en straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation, utan någon koppling till ett deltagandebrott. I fråga om ett förbud mot att ha samröre med en terroristorganisation kan innebära en

⁷³ Se SOU 2021:15 s. 143 ff. och prop. 2021/22:42 s. 5 ff.

⁷⁴ Ju2019/00767/L5.

⁷⁵ Se prop. 2019/20:36 s. 105 f. Angående att det har ansetts ligga i sakens natur att straffstadganden om t.ex. bedrägeri och svindleri inte är att betrakta som begränsningar av den i RF fastslagna yttrandefriheten (2 kap. 1 § 1), se a. prop. s. 101.

⁷⁶ Se prop. 2019/20:36 s. 14 ff., jfr däremot prop. 2022/23:73.

begränsning av föreningsfriheten anförde regeringen att straffbestämmelsen inte syftade till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva verksamhet i föreningsform, varken uttryckligen eller underförstått. Det ansågs alltså inte vara fråga om ett förbud som direkt riktar sig mot deltagande i föreningars verksamhet. Även om det, precis som för den straffrättsliga reglering som tar sikte på finansiering av en terroristorganisation, är tänkbart att en straffbestämmelse om samröre kan försvåra organisationens möjligheter att samtidigt bedriva verksamhet, angavs att en sådan tänkbar effekt inte kan sägas vara ett naturligt led i straffregleringen. Sammantaget bedömde regeringen att det i princip var möjligt att straffbelägga samröre med en terroristorganisation utan att hamna i konflikt med regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter eller med Europakonventionen. För att förslaget inte heller i praktiken skulle kunna komma att innebära att kriminaliseringen går för långt i förhållande till föreningsfriheten, vilket Lagrådet hade uttryckt farhågor kring, gjordes vissa justeringar av lagtexten och författningskommentaren i förhållande till förslaget i lagrådsremissen.⁷⁷ Den nya straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation infördes den 1 mars 2020 i dåvarande lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.⁷⁸ Regleringen överfördes därefter, med vissa ändringar som inte påverkade tillämpningsområdet, till terroristbrottslagen (2022:666) som trädde i kraft den 1 juli 2022 (prop. 2021/22:133).

Sedan det ovan nämnda tillägget i 2 kap. 24 § andra stycket RF avseende sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism hade trätt i kraft infördes, den 1 juni 2023, i terroristbrottslagen också en straffbestämmelse avseende deltagande i en terroristorganisation (prop. 2022/23:73).

11.5 Nordisk utblick

11.5.1 Inledning

Som framgått ovan anges det i direktiven för vår utredning att vid tillämpningen av den nya straffskärpningsbestämmelse som vi ska föreslå ska straffet motsvara det dubbla straff som annars skulle ha

⁷⁷ Se a. prop. s. 17 ff. samt jfr prop. 2015/16:78 s. 53 ff.

⁷⁸ Se SFS 2020:14.

dömts ut, om inte tungt vägande skäl, såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning än det dubbla. I detta avseende hänvisas i direktiven till den danska regleringen i §§ 81 a–81 c straffeloven. Det ligger också allmänt i vårt uppdrag att göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta, varvid de nordiska ländernas regleringar särskilt bör uppmärksammas.

Vi beskriver i kapitel 5 huvuddragen i påföljdsregleringen i övriga nordiska länder, och ytterligare några länder i Europa, med särskilt fokus på möjligheten att skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff under en provotid. Liknande nordiska och europeiska utblickar gör vi i kapitel 9 när det gäller straffvärdebedömning i allmänhet, i kapitel 10 avseende bedömningen vid flerfaldig brottslighet och i kapitel 12 beträffande vissa straffflindringsgrunder, bl.a. s.k. billighetsskäl.

I det här kapitlet gör vi en nordisk utblick när det gäller skärpta straffrättsliga reaktioner vid brott i kriminella nätverk. Vi behandlar frågan om hur den reglering som torde vara av störst betydelse i det avseendet är utformad i Danmark, Norge och Finland. Särskilt fokus läggs på den danska regleringen eftersom bestämmelser i dansk rätt nämns specifikt i våra direktiv. Som Gängbrottsutredningen konstaterade i sitt betänkande har lagstiftningen i Danmark dessutom lyfts fram i den kriminalpolitiska debatten och i medierapporteringen, inte sällan på så sätt att det hänvisats till bestämmelser som sägs ge dubbelt så höga straff för gängkriminalitet. Som framgår av beskrivningen nedan – och som även noterades av Gängbrottsutredningen – finns det dock inte någon sådan generell bestämmelse för brottslighet i gängsammanhang i Danmark.⁷⁹ Däremot finns det en reglering som medför att straffet i vissa fall avses bli fördubblat vid brottslighet i konflikter mellan grupper eller brottslighet som är ägnad att skapa en sådan konflikt samt vid vissa brott som begåtts inom en s.k. skärpt straffzon. Detsamma gäller numera även vid vissa ekonomiska brott om den tilltalade har anknytning till en grupp personer som står bakom omfattande och allvarlig kriminalitet och brottet är relaterat till den dömdes anknytning till gruppen.

Det bör framhållas att det finns skillnader när det gäller situationen i Sverige och i exempelvis Danmark. I våra kontakter med danska myndigheter har det framkommit att cirka 1 300 personer var registrerade av den danska polisen som gängmedlemmar under 2022. Det kan jämföras med de omkring 14 000 personer som i början av 2024 be-

⁷⁹ Se SOU 2021:68 s. 111.

dömdes vara aktiva i kriminella nätverk i Sverige.⁸⁰ Vidare uppgick antalet dödsskjutningar i gängmiljö i Danmark till fyra stycken under 2022, vilket kan jämföras med 63 dödsskjutningar i Sverige under samma år.⁸¹ I kontakterna med danska myndigheter har det också framkommit att den kriminella miljön i Danmark inte i första hand består av löst sammansatta förorts- och stadsdelsbaserade grupper, utan av självdefinierade grupper som mc-gäng och liknande. Den reglering som behandlas nedan är också i stor utsträckning utformad särskilt med den sistnämnda sortens grupperingar i åtanke.

11.5.2 Danmark

Allmänt om bestämmande av straff

I den danska strafflagen⁸² finns regleringen om hur straff ska bestämmas i §§ 80–89 a. Enligt den grundläggande bestämmelsen i § 80 ska domstolen, med beaktande av att lagstiftningen tillämpas enhetligt, ta hänsyn till brottets svårhetsgrad och till information om gärningsmannen (första stycket). Vid bedömningen av brottets svårhetsgrad ska, enligt andra stycket, hänsyn tas till den skada, fara och kränkning som är förenad med brottet och till vad gärningsmannen insett eller borde ha insett om detta. Vid bedömningen av uppgifter om gärningsmannen ska hänsyn tas till hans eller hennes allmänna personliga och sociala förhållanden, hans eller hennes omständigheter före och efter brottet och skälen för brottet. Vidare anges i tredje stycket att det, vid den nämnda bedömningen enligt andra stycket, inte får anses som en förmildrande omständighet att gärningen grundar sig på tro, kulturella förhållanden eller liknande.

I §§ 81 och 82 finns icke uttömmande uppräknningar av sådana försvårande och förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas när straffet mäts ut.

Som försvårande omständigheter anges i § 81 bl.a. att gärningen är utförd av flera personer i förening (punkten 2), att gärningen är särskilt planlagd eller ett led i omfattande kriminalitet (punkten 3) eller att gärningen har en förnedrande karaktär (punkten 15). Även om dessa

⁸⁰ Se Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige, februari 2024, dnr A498.909/2023.

⁸¹ Antalet dödsskjutningar under 2022 var fyra i Norge och två i Finland.

⁸² Straffeloven nr 1360 af 28/09/2022.

straffskärpningsgrunder alltså är allmänt hållna kan de ha särskild betydelse när det gäller brott i kriminella nätverk.

Vid sidan av den allmänna regleringen innehåller den danska strafflagen också bestämmelser som mer direkt inriktar sig på gängkriminalitet. Den senare lagstiftningen – som baseras på särskilda åtgärds paket, s.k. ”bandepakker” – har tillkommit från 2009 och framåt för att motverka bl.a. allvarligt skjutvapenvåld mellan olika grupper i Danmark. Denna reglering behandlas närmare i det följande.

Reglering som särskilt avser gängkriminalitet

Konflikter mellan grupper (§ 81 a första och andra stycket)

Enligt § 81 a första stycket i den danska strafflagen kan de straff som är föreskrivna för en rad särskilt angivna brott höjas upp till det dubbla om brottet har bakgrund i eller är ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer. Detta gäller under förutsättning att det som ett led i en sådan konflikt används antingen knivar och liknande vapen, skjutvapen eller vapen eller explosiva ämnen som på grund av deras särskilt farliga beskaffenhet är ägnade att orsaka betydande skada, eller att det förekommer mordbrand.

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

Genom de nämnda bestämmelserna är det alltså möjligt att bestraffa vissa typer av brott som har bakgrund i en gängkonflikt, eller är ägnade att framkalla en sådan konflikt, hårdare än brott som begås i andra sammanhang. Första stycket beskrivs som en ”straffhöjningsregel” (strafforjövelseregel). När den är tillämplig får de straffskalor som vanligtvis gäller överskridas och tidsbestämda fängelsestraff i upp till 20 år får bestämmas (jfr § 33). Andra stycket är i stället en ren straffskärpningsregel som inte påverkar straffskalan.⁸³

Genom en lagändring 2017 (baserad på bandepakke III) utvidgades tillämpningsområdet från att endast avse brott med *bakgrund*

⁸³ Se Baumbach & Elholm, Strafferettens almindelige del – Det strafferetlige ansvar, 2 uppl. 2022, s. 479 ff.

i en konflikt av det aktuella slaget, till att även omfatta brott som är *ägnade att framkalla* en sådan konflikt. Av Højesterets praxis framgår att en följd av den lagändringen är att det inte längre krävs att det före det aktuella tillfället har använts skjutvapen eller liknande.⁸⁴

I de ursprungliga förarbetena angavs att det förutsattes att straffnivån i mål som omfattas av bestämmelsen som utgångspunkt skulle fördubblas i förhållande till det straff som tidigare skulle ha dömts ut. Som exempel nämndes att i fall där domstolen tidigare skulle ha dömt till fängelse i ett år och sex månader, t.ex. vid grov misshandel, skulle fängelsestraffet som utgångspunkt bli tre år. Gällande de fall där domstolarna tidigare skulle ha dömt ut ett straff på mer än tio års fängelse, t.ex. vid mord, angavs att straffet efter lagändringen skulle bli livstids fängelse. Fördubblingen avsågs alltså ske i förhållande till det konkreta straff som annars skulle ha dömts ut i det enskilda fallet. Den allmänna regleringen om bestämmande av straff – däribland bestämmelserna om försvårande och förmildrande omständigheter i §§ 81 och 82 – skulle således fortfarande vara relevant även när det gäller fall som omfattas av § 81 a.⁸⁵

Enligt vad som har framkommit i våra kontakter med danska myndigheter tillämpar domstolarna § 81 a i enlighet med de nämnda riktlinjerna i förarbetena.

Knivar och liknande vapen lades till i uppräknningen över sådana vapen där användning kan leda till att § 81 a första stycket tillämpas genom en lagändring (baserad på bandepakke IV) som trädde i kraft den 1 juli 2024.⁸⁶

Enligt förarbetena ska begreppet *konflikt* förstås brett och inkluderar alla oenigheter eller meningsskiljaktigheter mellan två eller flera grupper. Med *grupper* avses att det finns mer än en person på varje sida. Det behöver inte vara fråga om formaliserade grupper med en fast struktur och rollfördelning. Bestämmelsen omfattar även mer löst sammansatta konstellationer, om gruppen arbetar med ett gemensamt mål och/eller har ett fast reaktionsmönster i bestämda situationer.⁸⁷ Det finns inte något krav på att brottet är riktat mot en medlem i den rivaliserande gruppen. Bestämmelsen kan t.ex. vara tillämplig i fråga om en gängmedlems våld mot en tjänsteman eller hot mot ett vittne.⁸⁸

⁸⁴ Se Højesterets avgörande U.2021.617.

⁸⁵ Se den danska regeringens lagförslag 2008/1 LSF 211, avsnitt 2.2.5.

⁸⁶ Se Folketingstidende 2023–24, tillæg A, L 150 som fremsat.

⁸⁷ Se Folketingstidende 2016–17, tillæg A, L 190 som fremsat, s. 44.

⁸⁸ Se Lund Madsen & Røn, Strafferet 2, Sanktionerna, 5 uppl. 2024 s. 100.

Vid bedömningen av om ett brott är *ägnat att framkalla en konflikt* av det nämnda slaget ska det, enligt förarbetena, bl.a. beaktas om den ena eller båda grupperna är allmänt kända för att inneha skjutvapen och liknande, inklusive om de har ett känt reaktionsmönster på konflikter med andra grupper, som exempelvis omfattar användning av skjutvapen m.m. Det kan också vara av betydelse om gärningsmannen eller andra personer i någon av grupperna i sin besittning har eller har haft t.ex. illegala skjutvapen eller skottsäkra västar som tyder på att de är beredda på en konflikt med användning av skjutvapen m.m. eller räknar med att kunna möta motståndare som har sådana vapen. Vidare ska domstolen lägga vikt vid den aktuella situationen i de båda grupperna. Här avses bl.a. om det är en spänd stämning mellan grupperna, om det finns en oenighet om illegala marknader eller aggressivt beteende i allmänhet och om det aktuella brottet i det sammanhanget kan vara ägnat att framkalla en konflikt i bestämmelsens mening. I förarbetena har det noterats att vissa av de brottstyper som § 81 a omfattar generellt sett i högre grad kan anses ägnade att framkalla en konflikt än andra brottstyper. Vid exempelvis mord, försök till mord, grov misshandel eller olaga frihetsberövande är således utgångspunkten att brottet är ägnat att skapa en konflikt, om brottet begås av en gängmedlem mot någon i ett rivaliserande gäng, såvida inte särskilda omständigheter talar för en annan bedömning. Omvänt har det konstaterats att ett antal av de brottstyper som omfattas av § 81 a generellt sett inte på motsvarande sätt är ägnade att framkalla en konflikt i bestämmelsens mening. Som exempel på sådana brottstyper har nämnts våld mot tjänsteman och grovt vapenbrott bestående i olaga vapeninnehav.⁸⁹ En annan sak är att även brottstyper som de sistnämnda kan ha sådan *bakgrund i en konflikt* som avses i bestämmelsen.⁹⁰

Det måste bevisas att gärningsmannens motiv, helt eller delvis, varit kopplat till en gängkonflikt.⁹¹ I våra kontakter med danska myndigheter har det beskrivits att åklagaren ofta åberopar en promemoria baserad på underrättelseinformation för att bevisa brottets koppling till en gängkonflikt. I allmänhet åberopas också vittnesförhör med den polis som upprättat promemorian och/eller någon annan person inom polisen som arbetat med underrättelsematerialet. Bevisningen tar i huvudsak sikte på dels den tilltalades anknytning till en viss kriminell

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Se den danska regeringens lagförslag 2008/1 LSF 211, avsnitt 2.2.4.

⁹¹ Se Baumbach & Elholm, a.a., s. 481.

gruppering, dels frågan om konflikt mellan de kriminella grupperingarna. Även omständigheter kring den aktuella brottsplatsen kan åberopas till stöd för att brottet har en sådan koppling till en konflikt att § 81 a blir tillämplig.

Mot bakgrund av försvarets rätt till insyn i processmaterialet kan det, enligt uppgift från den danska riksåklagaren, vara en utmaning för polis och åklagare att avgöra hur mycket underrättelseinformation som bör presenteras för att visa gängkopplingen i ett enskilt fall. Det har beskrivits att promemorian brukar hållas ganska kort. Från försvararhåll har det påpekats att personer som har lämnat ett kriminellt gäng fortfarande kan finnas i polisens register över gängmedlemmar. På så sätt kan den korta promemoria som åberopas, enligt advokater som vi haft kontakt med, ge en missvisande bild som det kan vara svårt att försvara sig mot.

Enligt den information vi har fått från danska myndigheter ägnas i allmänhet en stor del av rättegången åt att behandla brottslighetens koppling till gängkonflikt. Mål som rör gängrelaterad brottslighet är ofta omfattande och kräver många rättegångsdagar.

Det danska justitiedepartementet (Justitsministeriet) har – med hjälp av bl.a. den danska rikspolisen, riksåklagaren och kriminalvårdens ledning – gjort en uppföljning av bandepakkerne I–III. Uppföljningen koordinerades av den danska rikspolisen och presenterades av Justitsministeriet i rapporten *Serviceeftersyn af bandepakkerne* den 7 februari 2022.

Av rapporten framgår att den danska rikspolisen bedömde att § 81 a strafflagen varit ett mycket centralt verktyg i kampen mot allvarlig kriminalitet i samband med gängkonflikter. Bestämmelsen ansågs ha haft en reducerande effekt på antalet fall där kriminella grupper är i besittning av skjutvapen i det offentliga rummet. I stället sågs en ökad tendens att använda knivar och liknande vapen.⁹² Den danska rikspolisens bedömning var att de våldsamma konflikterna i vissa fall avslutades snabbare än tidigare, eftersom de kriminella grupperna var medvetna om risken för långa straff. Dessutom ansågs regleringen skapa lugn i den kriminella miljön genom att tongivande gängmedlemmar ”sätts ur spel” under en längre tid, vilket typiskt sett dämpar gängens aktiviteter. Samtidigt nämndes också att risken för långa straff

⁹² Det därför som knivar och liknande vapen lades till i uppräknningen i 81 a § första stycket i samband med genomförandet av bandepakke IV (se Folketingstidende 2023–24, tillägg A, L 150 som fremsat s. 52 f.)

leder till att gängmedlemmar uppdrar åt andra, i allmänhet yngre, personer att genomföra våldsamma angrepp för gängets räkning. Vidare noterade den danska rikspolisén att det – särskilt när det gäller mer löst sammansatta grupperingar – kunde vara svårt att bevisa exempelvis existensen av en gruppering och den tilltalades anknytning till denna. Också den danska riksåklagaren pekade på bevissvårigheter, särskilt när det gäller den tilltalades anknytning till en kriminell grupp. Riksåklagaren noterade dock att om § 81 a inte kunde tillämpas i ett enskilt fall så kunde straffskärpning ändå ske t.ex. med hänsyn till att gärningen utförts av flera personer i förening eller som ett led i omfattande brottslighet (§ 81).⁹³

Enligt vad som anges i rapporten fick 86 personer sina straff bestämda med tillämpning av § 81 a under perioden 28 juni 2018–2021. Det var särskilt vanligt att bestämmelsen tillämpades i mål om grov personfarlig brottslighet och olaga vapeninnehav.⁹⁴

Uppehållsförbud (§ 79 a) m.m.

Den som döms till en frihetsberövande påföljd med tillämpning av § 81 a kan genom domen också åläggas ett s.k. uppehållsförbud på mellan ett och tio år, enligt vad som framgår av § 79 a strafflagen. Det samma gäller den som döms till en frihetsberövande påföljd för vissa särskilt angivna brott, om brottet har anknytning till en grupp personer som tillsammans står bakom omfattande och allvarlig kriminalitet och brottet är relaterat till den dömdes anknytning till gruppen. Uppehållsförbud innebär att personen förbjuds att röra sig och vistas inom ett eller flera avgränsade områden där brottet i fråga har begåtts eller där den grupp av personer som den dömda är knuten till uppehåller sig (§ 79 a andra stycket).

Med *grupp av personer* i bestämmelsens andra led anses samma sak som enligt § 81 a. I förarbetena har det anförts att det måste vara fråga om en grupp som inte endast uppstod och verkar i anledning av de förhållanden som är under bedömning i det aktuella målet. Kravet att gruppen av personer *tillsammans står bakom omfattande och allvarlig kriminalitet* innebär att personer med anknytning till gruppen tidigare har dömts för brott av sådan grovhet eller omfattning att den

⁹³ Se Justitsministeriet, Serviceeftersyn af bandepakkerne, den 7 februari 2022, s. 10 f.

⁹⁴ Se a.a., s. 11.

samlade brottsligheten inom gruppen måste anses vara omfattande och allvarlig. Det gäller oavsett om de enskilda brotten har begåtts av en eller flera personer med anknytning till gruppen. Vid bedömningen ska det beaktas vilken typ av brott det rör sig om, och brotten lett till frihetsberövande påföljder och hur lång tid som förflutit sedan gärningarna. Särskild vikt ska läggas vid om brotten begåtts av ledande eller tongivande personer inom gruppen.⁹⁵

Att den tilltalade ska ha *anknytning* till gruppen betyder i princip att personen ska tillhöra gruppen som sådan. Blotta bekantskapen med enskilda personer i den aktuella gruppen är inte tillräckligt. Däremot kan uppehållsförbud ges en person som gruppen betraktar som exempelvis ”hangoround” eller ”prospect”.⁹⁶

Att brottet ska vara *relaterat* till den dömdes anknytning till gruppen innebär att uppehållsförbud inte är aktuellt om gärningen saknar samband med gruppanknytningen. Som exempel på sådana gärningar har i förarbetena nämnts våld eller sexualbrott i parförhållanden som inte har något samband med den tilltalades anknytning till gruppen.⁹⁷

Överträdelse av ett uppehållsförbud kan bestraffas med fängelse i upp till två år (§ 124). Uppehållsförbudet är inte en påföljd utan en tilläggsstraff. Enligt uppgift från danska myndigheter påverkas inte fängelsestraffets längd av att den tilltalade samtidigt åläggs ett uppehållsförbud.

Det kan också nämnas att det i § 132 a strafflagen finns en straffbestämmelse som avser den som deltar i fortlevnaden av en förening efter att den tillfälligt förbjudits av regeringen eller upplösts genom dom.⁹⁸ Bestämmelsen träffar också den som i vissa angivna sammanhang, bl.a. på allmän plats, använder en sådan förenings kännetecken. När det gäller personer med anknytning till en förening som förbjudits eller upplösts genom dom kan polisen i vissa fall besluta om ett särskilt slags uppehållsförbud enligt § 132 b. Den sistnämnda paragrafen möjliggör också för polisen att i vissa fall beordra sådana personer som på en viss plats deltar i en folksamling att lämna platsen eller sammankomsten.

⁹⁵ Se Folketingstidende 2017–18, tillæg A, L 35 som fremsat, s. 5.

⁹⁶ Se a.a., s. 6.

⁹⁷ Se a.a., s. 6.

⁹⁸ I den danska grundlagen (LOV nr 169 af 05/06/1953) finns stöd för att föreningar som når eller försöker nå sina mål med våld, anstiftan av våld eller liknande straffbar påverkan mot olik-tänkande kan upplösas genom dom samt att regeringen tillfälligt kan förbjuda en sådan förening (78 §).

Användning av skjutvapen m.m. på allmän plats (§ 81 b)

Enligt § 81 b strafflagen kan ett straff höjas med upp till hälften om brottet har begåtts på en offentligt tillgänglig plats med användning av antingen skjutvapen eller vapen eller explosiva ämnen som på grund av dess särskilt farliga beskaffenhet är ägnade att orsaka betydande skada.

Bestämmelsen infördes 2017 (genom bandepakke III) och är, till skillnad från § 81 a, tillämplig i förhållande till alla slags överträdelser av strafflagen. Bestämmelsen är avsedd som ett tillägg till § 81 a när denna inte är tillämplig och medför inte en lika kraftig höjning av straffet. Att skjutvapen eller explosiva ämnen *använts* innebär, enligt förarbetena, ett krav på att man har avlossat, eller försökt avlossa, skjutvapnet eller att man har bringat ett sprängämne eller liknande till explosion eller har försökt göra det.⁹⁹

Bestämmelsen tillämpades av Højesteret i avgörande U.2022.40 som gällde ett mord som begåtts med skjutvapen på öppen gata. Højesteret konstaterade att mord enligt praxis som utgångspunkt bestraffas med fängelse i 12 år. I det aktuella fallet ansågs emellertid straffvärdet – före en skärpning enligt § 81 b – motsvara fängelse i 15 år. En förhöjning med hälften skulle då innebära att straffet överskred gränsen i § 33 för hur höga tidsbestämda straff som kan dömas ut (20 år). Straffet bestämdes därför till fängelse på livstid.

Skärpta straffzoner (§ 81 c)

Det straff som är föreskrivet för en mängd brott kan, enligt § 81 c första stycket strafflagen, höjas upp till det dubbla om lagöverträdelserna har begåtts inom en s.k. skärpt straffzon, som beslutats med stöd av § 6 a i den danska polislagen.¹⁰⁰

Enligt den sistnämnda bestämmelsen kan polisen för en bestämd tidsperiod peka ut ett avgränsat geografiskt område som en sådan skärpt straffzon som innebär att § 81 c i strafflagen blir tillämplig. Det kan ske om extraordinär kriminalitet i väsentlig grad är ägnad att skapa otrygghet för människor som bor eller vistas i området och utpekandet av en skärpt straffzon anses vara ett lämpligt verktyg för att återställa tryggheten i området.

⁹⁹ Se Folketingstidende 2016–17, tillæg A, L 190 som fremsat, s. 45.

¹⁰⁰ Lov om politiets virksomhed, LBK nr 1270 af 29/11/2019.

Regleringen infördes 2018 och bakgrunden var att det funnits exempel på att kriminaliteten i vissa geografiska områden – typiskt sett utsatta områden – i perioder blossade upp så att tryggheten och säkerheten för de boende och andra som vistades i området blev allvarligt lidande.¹⁰¹

De brottstyper som träffas av regleringen motsvarar delvis de som avses i § 81 a men även vissa andra lindrigare brott omfattas. För sådana överträdelser som omfattas är avsikten att straffnivån i allmänhet fördubblas om de begåtts inom en utpekad zon. Enligt förarbetena kan det dock undantagsvis förekomma att en sådan fördubbling inte framstår som proportionerlig.¹⁰²

Enligt § 81 c andra stycket ska det ses som en särskilt straffskärpande omständighet om en lagöverträdelse, som inte omfattas av paragrafens första stycke, har skett i en skärpt straffzon och är ägnad att skapa otrygghet där. I denna del är bestämmelsen alltså generellt tillämplig i förhållande till alla övriga typer av brott, under förutsättning att det är fråga om brottslighet som är ägnad att skapa sådan otrygghet som avses i bestämmelsen. Någon fördubbling av straffet föreskrivs inte i denna del.

Enligt vad som har framkommit i våra kontakter med danska myndigheter tillämpas § 81 c mycket sällan.

*En ny bestämmelse avseende vissa former
av ekonomisk brottslighet (§ 81 a tredje stycket)*

Av den ovan nämnda rapporten avseende uppföljningen av bandepakkerne I–III framgår att den danska rikspolisens bedömde att ekonomisk brottslighet, däribland skattebrott, i gängmiljö hade ökat både i omfattning och komplexitet samt att det sågs en ökad professionalisering av kriminella aktiviteter.¹⁰³ Mot den bakgrunden fanns det en politisk enighet om att det skulle kunna dömas ut dubbla straff för gängens ekonomiska brottslighet. Som en del i genomförandet av bandepakke IV infördes därför ett nytt tredje stycke i § 81 a som tar sikte på sådan brottslighet.¹⁰⁴

¹⁰¹ Se Folketingstidende 2018–19, tillæg A, L 22 som fremsat, s. 7.

¹⁰² Se a.a., s. 10.

¹⁰³ Se Se Justitsministeriet, Serviceeftersyn af bandepakkerne, den 7 februari 2022, s. 22.

¹⁰⁴ Se Folketingstidende 2023–24, tillæg A, L 150 som fremsat s. 52 f.

Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2024 och innebär att de straff som är föreskrivna för vissa särskilt angivna ekonomiska brott kan höjas upp till det dubbla om den tilltalade vid gärningstidpunkten har anknytning till en grupp personer, som tillsammans står bakom omfattande och allvarlig kriminalitet, och brottet är relaterat till den dömdes anknytning till gruppen.

De brott som den nya regleringen tar sikte på utgörs av brott som motsvarar bl.a. grovt skatte- respektive tullbrott, grovt häleri och grovt penningtvättsbrott.

Begreppet *grupp av personer* ska, enligt vad som anges i förarbetena, förstås på samma sätt här som i bestämmelsens första stycke (se rubriken ”Konflikter mellan grupper (§ 81 a första och andra stycket)” ovan). När det gäller den tilltalades *anknytning* till gruppen i fråga, att gruppens medlemmar *tillsammans står bakom omfattande och allvarlig kriminalitet* och att brottet är *relaterat till den dömdes anknytning till gruppen* anges i förarbetena att begreppen ska förstås på samma sätt som när det gäller regleringen om uppehållsförbud i § 79 a första stycket 2 (se rubriken ”Uppehållsförbud (§ 79 a) m.m.” ovan). Det noteras dock att det i ett antal fall kommer vara svårt att bevisa att det specifika brottet är relaterat till den tilltalades anknytning till en grupp personer som tillsammans står bakom omfattande och allvarlig brottslighet.¹⁰⁵

I förarbetena anges att det förutsätts att straffnivån för de brott som träffas av den nya bestämmelsen generellt sett fördubblas i förhållande till brott som inte omfattas. Samtidigt framhålls det att straffet även fortsättningsvis ska bestämmas utifrån domstolens konkreta värdering av omständigheterna i det enskilda fallet. Det noteras också – med hänvisning till den danska strafflagens allmänna bestämmelserna om straffbestämning – att den angivna straffnivån kan frångås uppåt eller nedåt, om det i det konkreta fallet finns försvårande eller förmildrande omständigheter.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Se a.a., s. 52 f.

¹⁰⁶ Se a.a., s. 53.

11.5.3 Norge

I den norska strafflagen¹⁰⁷ finns regleringen om bestämmande av straff i §§ 77–84. § 77 innehåller en uppräkningslista av de försvårande omständigheter som domstolen särskilt ska ta hänsyn till. Det handlar bl.a. om att brottet är en del av en planerad eller organiserad verksamhet (punkten e) eller att brottet begås av flera personer gemensamt (punkten f).

I § 79 finns särskilda bestämmelser om fastställande av straff med överskridande av maximistraffet när det gäller flerfaldig brottslighet, återfall i brott eller organiserad brottslighet. Enligt paragrafen kan fängelsestraffet höjas upp till det dubbla om en eller flera av de situationer som anges i första stycket punkterna a–c föreligger. Straffet får dock inte i något fall höjas med mer än sex år och inte heller överstiga 21 år eller, för personer som var under 18 år vid gärningstillfället, 15 år.

Punkten c tar sikte på brott som begås som ett led i en organiserad kriminell gruppss aktiviteter. Med *organiserad kriminell grupp* menas, enligt vad som anges i bestämmelsen, ett samarbete mellan tre eller flera personer vars huvudsakliga syfte är att begå en gärning som kan bestraffas med fängelse i minst tre år, eller som går ut på att en inte obetydlig del av aktiviteterna består i att begå sådana gärningar.

Punkten c infördes i § 79 genom en lagändring 2013.¹⁰⁸ Redan dessförinnan fanns det en liknande straffskärpningsbestämmelse som tog sikte på organiserade kriminella grupper. Den regleringen infördes 2003 och avsåg gärningar som begås som ett led i en sådan gruppss verksamhet. Ändringen 2013 bestod bl.a. i att det tidigare uttrycket ”led i en organiserad kriminell gruppss verksamhet” ändrades till ”led i en organiserad kriminell gruppss aktiviteter”. Dessutom ändrades bestämmelsens definition av organiserad kriminell grupp från att avse ”en organiserad grupp på tre eller flera personer [...]” till att avse ”ett samarbete mellan tre eller flera personer [...]”.

I 2003 års lagstiftningsärende anfördes i förarbetena att bestämmelsen innebär en möjlighet, men inte någon skyldighet, att skärpa straffen vid organiserad kriminalitet. Domstolen ska i det enskilda fallet bestämma ett straff som är rimligt och rättvist. Huruvida straffet ska skärpas ska särskilt bero på vilken roll den tilltalade haft i den orga-

¹⁰⁷ LOV-2005-05-20-28

¹⁰⁸ Se den norska regeringens prop. 131 L (2012–2013).

niserade kriminella gruppen. Huvudsyftet angavs vara att bestraffa huvudmännen bakom den organiserade brottsligheten och andra centrala aktörer strängt. För sådana personer ska straffskärpningen vara avsevärd. Däremot anfördes att det ofta inte är rimligt att skärpa straffen för helt perifera aktörer, även om undantag kan tänkas. En annan central faktor vid bedömningen angavs vara den organiserade brottslighetens omfattning.¹⁰⁹

Lagändringen 2013 syftade inte till att innebära någon förändring i nu nämnda avseenden. I förarbetena framhölls dock att det normalt ska ges ett påslag i de fall där bestämmelsen är tillämplig.¹¹⁰

Angående bestämmelsens betydelse i narkotikamål framgår det av Høyesteretts praxis att även om kriminella kontakter är en förutsättning för att man ska kunna bedriva införsel och omsättning av narkotika måste den omständigheten att den tilltalade har lett ett organiserat kriminellt nätverk ges väsentlig betydelse i skärpande riktning. Huruvida straffet bör skärpas i förhållande till den praxis som gällde innan straffskärpningsbestämmelsen infördes har angetts bero på vilken roll den tilltalade haft och i vilken mån organisationsfrågan haft betydelse i de tidigare avgöranden som domstolen jämför med.¹¹¹

Vad 2013 års lagändring syftade till var att utvidga tillämpningsområdet till att avse fler former av organiserad brottslighet. Det skulle inte finnas någon begränsning till grupper av en viss struktur och varaktighet.¹¹² Bakgrunden var att det verkade finnas en tendens att personer från kriminella miljöer eller nätverk alltmer organiserar sig i tillfälliga grupper där deltagarna är sammanbundna av en överenskommen arbetsfördelning och ett gemensamt vinstmål, snarare än av en hierarki eller andra fasta eller permanenta strukturer. Sådana grupper angavs bli alltmer professionella, både när det gäller planering, spaning, anskaffning av utrustning och operativ interaktion. Detta gör brottsutövandet mer effektivt, svårare att upptäcka och ger grupperna kapacitet att utföra brottslighet som till sin natur och omfattning framstår som allvarlig och samhällsskadlig. Samtidigt anfördes det att

¹⁰⁹ Se den norska regeringens Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) s. 93.

¹¹⁰ Se den norska regeringens prop. 131 L (2012-2013) s. 77.

¹¹¹ Se Matningsdal, Straffeloven: Alminnelige bestemmelser, kommentarutgåve 2015, kommentaren till 79 § med hänvisningar.

¹¹² I förarbetena noterades också att organiserad brottslighet inte är begränsad till särskilda typer av brott och att så inte heller ska vara fallet när det gäller den aktuella regleringen. Det angavs innebära att alla former av brott som ingår i ett samarbete av sådan karaktär att det omfattas av bestämmelsen faller in, inklusive brott som sexuella övergrepp mot barn online och miljöbrott. Se a. prop. s. 76.

tröskeln inte kan sättas så lågt att varje samarbete mellan tre eller flera personer träffas, utan att ett minimikrav måste vara att samarbetet antar ett visst mönster som kan påvisas. Mer tillfällig och spontan kriminalitet omfattas alltså inte.¹¹³

Begreppet *samarbete* är avsett att täcka både små och stora grupperingar och nätverk samt olika organisationsformer, från de strikt hierarkiska med en tydlig ledare till lösare strukturer utan fast ledning. Syftet med att ersätta begreppet *verksamhet* med *aktivitet* var att förhindra att bestämmelsen begränsas till samarbeten där deltagarna är yrkeskriminella. Vidare skulle samarbetet inte längre behöva bestå uteslutande eller väsentligen av att begå allvarlig kriminalitet. Att samarbetets professionalitet är knutet till legal verksamhet skulle inte vara ett hinder för att bestämmelsen ska kunna tillämpas, så länge inte brottsligheten är helt sporadisk. Det måste kunna påvisas ett kriminellt mönster, men inte nödvändigtvis att detta är den dominerande aktiviteten.¹¹⁴ Av förarbetena framgår också att den straffbara handlingen måste vara av sådant slag att den passar med gruppens kriminella profil. Ett rån begånget av en person i ett pedofilnätverk kan därför falla utanför.¹¹⁵

Kravet i fråga om medlemsantal betyder inte att minst tre personer måste vara delaktiga i det aktuella brottet. Det är tillräckligt att den tilltalade är medveten om att gärningen är utförd som ett led i en kriminell gruppens aktiviteter.¹¹⁶ Vad gäller kravet på att brottet ska ha begåtts som ett *led* i gruppens aktiviteter framgår det av förarbetena att gärningen måste ha en direkt anknytning till de aktiviteterna. Avsikten är t.ex. inte att straffskärpning ska ske för rattfylleri som begåtts ”på fritiden”, även om den tilltalade är aktiv i ett nätverk av spritsmugglare. Att brottet har begåtts av någon som deltar i en kriminell grupp är alltså inte i sig tillräckligt. Det finns inte heller något krav på att den tilltalade aktivt deltar i gruppen. Även personer som endast har sporadisk kontakt med en grupp träffas av bestämmelsen om de begår brott i gruppens regi. I förarbetena har dock konstaterats att det i dessa fall oftare kan uppstå tvivel om den tilltalades uppsåt gällande den straffskärpande omständigheten i fråga.¹¹⁷

¹¹³ Se a. prop. s. 76 f.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Se a. prop. s. 83.

¹¹⁶ Se a. prop. s. 77.

¹¹⁷ Se a. prop. s. 83.

Att ett brott har begåtts som ett led i en organiserad kriminell grupps aktiviteter är också en kvalifikationsgrund som innebär att högre minimistraff gäller för brottet grovt motarbetande av rättsväsendet (§ 158). Att ett brott begås som ett led i en organiserad kriminell grupps aktiviteter är dessutom ett rekvisit i straffbestämmelsen om det stämplingsliknande brottet förbund om allvarlig organiserad kriminalitet (§ 198).

Avslutningsvis kan nämnas att enligt § 222 e i den norska straffprocesslagen¹¹⁸ kan rätten, efter ansökan av riksåklagaren, i vissa fall besluta att förbjuda en förening. Det gäller i fall där a) deltagare i föreningen har begått upprepade brott mot någons liv, hälsa eller frihet, b) överträdelsena är ägnade att väcka fruktan hos befolkningen eller samhället för nya brott av samma art från föreningens deltagare, och c) ett förbud är nödvändigt för att förebygga allvarlig brottslighet. Till regleringen finns det kopplat en straffbestämmelse som avser den som deltar i, rekryterar medlemmar till eller på annat sätt fortsätter aktiviteten i en sådan kriminell sammanslutning som har förbjudits (§ 199 straffeloven).

11.5.4 Finland

Den finska strafflagens¹¹⁹ reglering om bestämmande av straff finns i 6 kap. I 5 § första stycket finns en uppräkningsgrund som bl.a. tar sikte på att den brottsliga verksamheten är planmässig (punkten 1) eller att brottet begås som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet (punkten 2). I paragrafens andra stycke anges att med *organiserad kriminell sammanslutning* avses en strukturerad sammanslutning, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller brott som avses i 11 kap. 10 § (hets mot folkgrupp) eller 15 kap. 9 § (övergrepp i rättssak).

Att brottet har begåtts som ett *led* i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet innebär, enligt förarbetena, att brottet ska anses ha godkänts av sammanslutningen, att det har begåtts på sammanslutningens vägnar eller till förmån för sammanslutningen eller i

¹¹⁸ LOV-1981-05-22-25.

¹¹⁹ Nr 19.12.1889/39.

dess namn och passar in i sammanslutningens verksamhet som helhet. Ett godkännande behöver inte ges uttryckligen. Ett brott som en person begår självständigt och på eget initiativ t.ex. i hopp om att få bli medlem i sammanslutningen omfattas däremot inte. När det gäller brott som begås på en sammanslutnings vägnar eller till förmån för den eller i dess namn är det väsentliga att brottet har begåtts för sammanslutningens räkning. Ett tecken på att ett brott har begåtts till förmån för en sammanslutning kan vara att vinningen av brottet har överlämnats till sammanslutningen. Om en gärningsman har utnyttjat en sammanslutnings symboler vid begåendet av ett brott, kan detta vara ett indicium på att brottet begicks för sammanslutningens räkning, men det kan också vara fråga om att gärningsmannen utnyttjat symbolen som effektmedel i sin egen brottsliga verksamhet.¹²⁰

Att gärningsmannen är medlem i en kriminell sammanslutning är varken en nödvändig eller en tillräcklig förutsättning för att brottet begås som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. För att det kravet ska vara uppfyllt vid brott som har begåtts av en helt utomstående person krävs det dock särskilda förhållanden jämfört med den situationen att gärningsmannen är medlem i sammanslutningen. Ett exempel som har angetts i förarbetena är att det för att få bli medlem i en sammanslutning krävs att man begår ett brott på order av sammanslutningens ledare. Omvänt omfattas inte alla brott som har begåtts av en medlem i en kriminell sammanslutning. I det avseendet har det nämnts som exempel att en person varit medlem endast en kort tid och därför ännu inte känner till sammanslutningens kriminella verksamhet och inte förstår att det egna brottet är en del av denna verksamhet.¹²¹

I förarbetena har det också framhållits att brottet ska utgöra ett led i sammanslutningens verksamhet som helhet och alltså passa in i och tydligt tjäna denna. Om en kriminell sammanslutnings verksamhet som helhet avser narkotikabrott, omfattas de narkotikabrott som är tillräckligt allvarliga av bestämmelsen men däremot inte ett enstaka lägenhetsinbrott. Samtidigt har det noterats att en sammanslutnings verksamhet kan bestå i att begå flera olika typer av brott. Vidare har det konstaterats att det kan visa sig problematiskt att tillämpa skärpningsgrunden särskilt i de fall där gärningsmannen medverkar till

¹²⁰ Se den finska regeringens proposition RP 263/2014 rd s. 29.

¹²¹ Se a.a., s. 29 f.

brottet efter påtryckningar från andra personer eller under påverkan av gruppdisciplin.¹²²

Angående kravet på att sammanslutningen ska vara *strukturerad* framgår det av förarbetena att den vara strukturerad på ett sådant sätt att det tjänar dess grundläggande syfte, dvs. att handla i samförstånd för att begå sådana brott som avses i bestämmelsen. Sammanslutningens medlemmar behöver dock inte formellt ha tilldelats vissa specifika uppgifter och strukturen behöver inte heller vara särskilt långt utvecklad. Sammanslutningen behöver alltså inte nödvändigtvis grunda sig på strikta hierarkiska ledarskapsförhållanden eller en högt specificerad arbetsfördelning. Slumpartade sammanslutningar som tillkommit i syfte att begå brott omfattas dock inte enligt förarbetena.¹²³

Att en gärning har begåtts som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet är också i flera fall en kvalifikationsgrund för grovt brott, t.ex. när det gäller grovt ordnande av olaglig inresa (17 kap. 8 a §), grov människohandel (25 kap. 3 a §) och grovt narkotikabrott – om sammanslutningen organiserats särskilt för att begå narkotikabrott i stor omfattning (50 kap. 2 §).

Det kan också nämnas att den finska strafflagen innehåller en straffbestämmelse som kriminaliserar deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet (17 kap. 1 a §). Dessutom finns det även i Finland möjlighet för domstol att i vissa fall förklara en förening upplöst, vilket framgår av 43 § i den finska föreningslagen¹²⁴. Den sistnämnda lagen innehåller också en särskild straffbestämmelse om bedrivande av illegal föreningsverksamhet (62 §), vilken tar sikte på den som fortsätter verksamheten i en förening som har förklarats upplöst.

11.5.5 Sammanfattande jämförelse

Både i Danmark och Norge finns det alltså bestämmelser om att maximistraff ”kan höjas upp till det dubbla” när det gäller vissa brott som har samband med kriminella nätverk.

Den *danska* regleringen i det avseendet finns i § 81 a första och tredje stycket i den danska strafflagen. Första stycket är begränsat till vissa särskilt angivna brottstyper – i huvudsak våld och hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, vapenbrott, vissa former av misshandel,

¹²² Se a.a., s. 30.

¹²³ Se a.a., s. 31 f.

¹²⁴ Nr 503/1989.

olaga tvång, olaga hot och utpressning samt rån. Vidare krävs det att gärningen har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer, där det som led i konflikten antingen används knivar eller liknande vapen, skjutvapen eller vapen eller explosiva ämnen, som på grund av deras särskilt farliga beskaffenhet är ägnade att orsaka betydande skada, eller att det förekommer mordbrand. Tillämpningsområdet kan delvis sägas motsvara tillämpningsområdet för den svenska bestämmelsen i 29 kap. 2 a § 2 brottsbalken.

När det gäller brott som motsvarar mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och mord – vilka brott har livstids fängelse i straffskalan – tillämpas i stället andra stycket i § 81 a. Enligt den bestämmelsen ska den ovan angivna kopplingen till en gängkonflikt i allmänhet beaktas som ”särskilt försvårande” men den tillämpliga straffskalan påverkas inte. Vidare föreskrivs i § 81 b att ett straff ”kan höjas med upp till hälften” om ett brott enligt strafflagen har begåtts på en offentligt tillgänglig plats med användning av antingen skjutvapen eller vapen eller explosiva ämnen som på grund av dess särskilt farliga beskaffenhet är ägnade att orsaka betydande skada. Regleringen tar alltså sikte på i stort sett samma slags gärningar som den svenska bestämmelsen i 29 kap. 2 a § 1 brottsbalken. Bestämmelsen i § 81 b är dock uttryckligen subsidiär till den strängare regleringen i § 81 a och tillämpas alltså inte om den sistnämnda paragrafen är tillämplig.

Enligt § 81 a tredje stycket gäller att de straff som är föreskrivna för vissa särskilt angivna ekonomiska brott kan höjas upp till det dubbla om den tilltalade vid gärningstidpunkten har anknytning till en grupp personer, som tillsammans står bakom omfattande och allvarlig kriminalitet, och brottet är relaterat till den dömdes anknytning till gruppen.

Den beskrivna regleringen i § 81 a kompletteras av en bestämmelse i § 33 andra stycket där det framgår att i de fall det finns grund att höja det straff som är föreskrivet för ett brott kan ett tidsbestämt fängelsestraff på högst 20 år dömas ut.

Den *norska* regleringen på området är inte begränsad till några särskilt angivna brott, men förutsätter att brottet begås som ett led i en organiserad kriminell grupps aktiviteter (§ 79 första stycket punkten c i den norska strafflagen). Att brottet ska ha begåtts som ett led i gruppens aktiviteter innebär, enligt förarbetena, att gärningen måste ha en direkt anknytning till de aktiviteterna. Att brottet har begåtts av någon som deltar i en kriminell grupp är alltså inte i sig tillräckligt. Det finns inte heller något krav på att den tilltalade aktivt deltar i grup-

pen. Även personer som endast har sporadisk kontakt med en grupp träffas av bestämmelsen om de begår brott i gruppens regi. I förarbetena har dock konstaterats att det i dessa fall oftare kan uppstå tvivel om den tilltalades uppsåt gällande den straffskärpande omständigheten i fråga.

Att dubbleringsmöjligheten gäller i förhållande till det straffmaximum som är föreskrivet för brottet framgår av paragrafens rubrik ”Fastsetting av straff ut över lengstestrafen”. Samtidigt är den nämnda möjligheten begränsad på så sätt att straffet inte i något fall får höjas med mer än sex år och inte heller överstiga 21 år eller, för personer som var under 18 år vid gärningstillfället, 15 år (§ 79 första stycket första meningen).

Den finska strafflagen innehåller inte någon bestämmelse om höjning av straff upp till det dubbla eller liknande. Däremot finns det straffskärpningsgrunder som tar sikte på att den brottsliga verksamheten är planmässig eller att brottet begås som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet (6 kap. 5 § första stycket 1 och 2). Regleringen är utformad på ett sätt som liknar den svenska straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller som föregåtts av särskild planering.

11.6 Överväganden och förslag

11.6.1 Närmare om uppdraget

Som beskrivits i avsnitt 11.1 är vårt uppdrag i den här delen att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk och deras organiserade kriminella verksamhet. Detta på grund av att organiserad brottslighet och brott i kriminella nätverk utgör ett mycket stort samhällsproblem samt att sådan brottslighet är särskilt allvarlig, vilket måste komma till uttryck i de straff som döms ut.

I direktiven för vår utredning anges att vid tillämpningen av den nya regleringen ska straffet motsvara det dubbla straff som annars skulle ha dömts ut, om inte tungt vägande skäl, såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning än det dubbla. Här hänvisar direktiven till den danska regleringen i §§ 81 a–81 c

straffeloven. Det sagda kan, enligt direktiven, åstadkommas genom att tillämpningsområdet för den befintliga bestämmelsen i brottsbalken (29 kap. 2 a §) utvidgas eller genom att det införs en ny kompletterande bestämmelse.

När det gäller frågan om hur ett reformerat påföljdssystem i stort bör utformas för att tillgodose det övergripande syftet att förebygga brott anges i våra direktiv att man inte får bortse från att längre frihetsberövanden av brottslingar, i vart fall för vissa brottskategorier och brottsintensiva individer, i sig har brottsförebyggande effekt. Detta eftersom den som avtjänar ett fängelsestraff hindras från att begå brott i och mot det omgivande samhället. Det anses vidare att straffet även kan verka avskräckande, vilket också är en brottsförebyggande effekt, samt att dessa samhällsskyddsaspekter framöver behöver beaktas i större utsträckning vid utformningen av straffsystemet som helhet.

11.6.2 Föreningsfrihetens betydelse för den fråga som vårt uppdrag gäller

Bedömning: En straffskärpningsbestämmelse avseende brott som har samband med kriminella nätverk skulle inte innebära någon begränsning av föreningsfriheten i den mening som avses i regeringsformen och inte heller innebära någon otillåten inskränkning av föreningsfriheten enligt Europakonventionen.

Skälen för vår bedömning

Som framgått av avsnitt 11.3.1 har 2023 års fri- och rättighetskommitté haft i uppdrag att utreda om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanlutningar. I kommittédirektiven (dir. 2023:83) konstateras att regleringen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen (RF) i praktiken innebär att för enskilda som sluter sig samman i organisationer som inte ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet inte är av militär eller liknande natur och inte heller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, så är föreningsfriheten absolut och kan inte begränsas genom vanlig lag. I direktiven anges vidare att det där-

för exempelvis inte är möjligt för lagstiftaren att kriminalisera varje deltagande i en kriminell organisation eller att förbjuda alla slags kriminella organisationer utan att dessförinnan ändra grundlagen. I kommitténs betänkande (SOU 2025:2) föreslås att det genom en ny bestämmelse i 2 kap. 24 § andra stycket RF ska bli möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Syftet med förslaget är att göra det möjligt för lagstiftaren att införa nya åtgärder i förhållande till kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt sådan allvarlig organiserad brottslighet som har systemhotande effekter. Det har dock inte varit kommitténs uppdrag att utforma ett straffrättsligt förslag i det avseendet.

En sådan straffskärpningsbestämmelse som avses i våra direktiv skulle, oavsett den närmare utformningen, endast träffa gärningar som i sig är straffbelagda oberoende av sambandet med kriminella nätverk. Det handlar således inte om att införa något särskilt straffansvar för deltagande i ett kriminellt nätverks verksamhet eller om någon annan form av nykriminalisering. En reglering som innebär att nivån på det straff som döms ut för ett brott påverkas av att brottet har haft ett visst angivet samband med kriminella nätverk skulle, såvitt vi kan se, varken uttryckligen eller underförstått syfta till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva verksamhet i föreningsform. En sådan begränsning skulle inte heller ingå som ett naturligt led i regleringen eller annars utgöra den praktiska effekten av denna.¹²⁵ Vår uppfattning är därför att en straffskärpningsbestämmelse av det slag som anges i våra direktiv inte skulle innebära någon begränsning av föreningsfriheten i den mening som avses i RF. Att 2 kap. 24 § andra stycket RF i nuläget inte föreskriver någon möjlighet att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar i allmänhet har därför inte någon särskild betydelse för våra överväganden och de förslag som vi presenterar nedan. Vidare är vår bedömning att en straffskärpningsbestämmelse av det nämnda slaget inte skulle innebära någon otillåten inskränkning av föreningsfriheten enligt Europakonventionen.

¹²⁵ Jfr prop. 2019/20:36 s. 19 ff. och prop. 1975/76:209 s. 113 och 154.

11.6.3 Behovet av en reform och utgångspunkter för våra överväganden

Intresset av samhällsskydd och balansen i förhållande till andra intressen

Den oerhört allvarliga utvecklingen under senare tid när det gäller brott med koppling till kriminella nätverk, vilken saknar motstycke i något annat europeiskt land, understryker behovet av att kunna skydda samhället mot allvarliga brott. Som noteras i våra direktiv kan straff som innefattar ett frihetsberövande medföra att den dömda hindras från att fortsätta att begå brott så länge verkställigheten pågår. I avsnitt 4.6.2 har vi berört forskningsläget när det gäller de brottsförebyggande effekter som kan uppnås genom att den dömda på så sätt inkapaciteras. Av vår beskrivning framgår att det är svårt att utifrån tillgänglig forskning dra några entydiga och allmängiltiga slutsatser om de preventiva effekterna av inkapacitering – vilket också är fallet när det gäller effekterna av avskräckning – men att det i vart fall inte kan uteslutas att höjda straff kan få en viss dämpande verkan på den samhälleliga brottsnivån. Även med utgångspunkten att så är fallet måste man dock beakta att alltför breda och kraftiga straffskärpningar riskerar att bli ineffektiva som brottsförebyggande åtgärd, med hänsyn till de höga kostnaderna av fängelsestraff och att den brottsreducerande effekten per frihetsberövad individ antas minska i takt med att fängelsepopulationen ökar (s.k. avtagande marginalnytta). Mot den bakgrunden har vi dragit slutsatsen att sådana straffskärpningar som vi ska föreslå primärt bör rikta in sig mot de mest brottsaktiva individerna och de samhällsfarligaste eller allvarligaste brotten.

När det gäller brott i kriminella nätverk kan straffets inkapaciteringsfunktion vara av särskilt stor betydelse. Det hänger samman med att kopplingar till sådana nätverk generellt medför en ökad risk för återfall i allvarlig brottslighet.¹²⁶ På så sätt är också behovet av samhällsskydd särskilt starkt framträdande när straffnivåerna för brott i kriminella nätverk övervägs.

Vid bedömningen av om en skärpt reglering avseende brott som har samband med kriminella nätverk är påkallad måste dock intresset av samhällsskydd – liksom brottsofferperspektivet – balanseras mot

¹²⁶ Se SOU 2021:68 s. 391 not 27 med vidare hänvisning till Kriminalvården (2020), Kriminalvårdens strategi för det återfallsförebyggande arbetet mot organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersrelaterade brott s. 7.

andra intressen och grundläggande principer. Som vi har understrukt på flera håll i betänkandet (se bl.a. kapitel 4 och 7) – och som framgår av våra direktiv – bör påföljdssystemet även fortsättningsvis vila på principerna om proportionalitet och ekvivalens. Därtill måste andra grundläggande principer såsom de om humanitet, legalitet, förutsebarhet och enhetlighet beaktas. Till detta kommer intresset av en nyanserad rättstillämpning samt även ekonomiska hänsyn och vikten av att samhällets resurser används på ett rationellt sätt.

För att principerna om proportionalitet och ekvivalens ska få genomslag i praktiken måste, enligt vår uppfattning, en reglering om skärpta straff för brott med koppling till kriminella nätverk utgå från att de straff som döms ut för sådana brott ska återspegla allvaret i brottsligheten. Detta oberoende av om det utifrån olika straffnivåer går att förutse några mätbara effekter i fråga om minskad brottslighet. En reglering grundad på ett sådant förhållningssätt utesluter emellertid inte att det också kan förekomma positiva effekter från brottspreventiv synpunkt. Det gäller inte minst den brottsreducerande effekt som kan uppnås genom att den som avtjänar ett fängelsestraff hindras från att fortsätta begå brott under anstaltstiden.

Frågan om vad som påverkar bedömningen av allvaret i en viss typ av brottslighet – dvs. värderingen av den skada, kränkning eller fara som ett brott innebär – har vi behandlat närmare i kapitel 7 i fråga om straffskalornas utformning. Vi har där noterat att den samhällsfara (eller samhällsskada) som ett brott kan medföra har – och bör ha – en grundläggande betydelse när det gäller straffvärdet för vissa typer av brott. Den skada eller fara på samhällsnivå som brott med koppling till kriminella nätverk medför, vid sidan av de konsekvenser som de innebär för det direkta brottsoffret, motiverar enligt vår uppfattning att sådana brott bestraffas hårdare än brott som inte har något samband med kriminella nätverk. Hur mycket straffvärdet bör påverkas i skärpande riktning kan variera beroende på omständigheterna, vilket vi återkommer till i avsnitt 11.6.5.

Samhällsskyddsperspektivet kan i vissa fall tala för att en påföljd av annan karaktär bör dömas ut. I det avseendet kan nämnas att om ett brott har begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning och det till följd av störningen bedöms att det finns en risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag får rätten överlämna den tilltalade till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning (31 kap. 3 §

brottsbalken).¹²⁷ Som vi har noterat i kapitel 10 föreslår Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i sitt betänkande *Ett ändamålsenligt samhällsskydd – vissa reformer av straff och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48) att det ska införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd för särskilt allvarlig brottslighet vid sidan av rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning och fängelse på livstid. Den nya påföljden ska benämnas säkerhetsstraff och ska kunna dömas ut i stället för fängelse på viss tid i vissa situationer där det finns en kvalificerad återfallsrisk och ett tidsbestämt fängelsestraff eller andra åtgärder inte är tillräckliga för att tillgodose behovet av samhällsskydd. Enligt Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet kan säkerhetsstraff bli aktuellt exempelvis för serievåldtäktsmän eller gärningspersoner som begår synnerligen allvarliga våldsbrott mot en partner eller ett barn. Det anges också i mer sällsynta fall kunna bli aktuellt för gärningspersoner som döms för återkommande försök till mord eller synnerligen allvarlig misshandel i den kriminella miljön. Innan påföljden bestäms till säkerhetsstraff ska rätten ha möjlighet att inhämta en särskild utredning med utlåtande om risken för återfall i brott.¹²⁸

När det däremot gäller straffmätning av fängelse måste emellertid resultatet – för att de grundläggande principerna om proportionalitet och ekvivalens ska kunna upprätthållas – baseras på en bakåtblickande bedömning av den begångna brottsligheten och inte på en riskbedömning som tar sikte på om den dömda kan komma att begå brott i framtiden.

En straffskärpningsreglering med ett bredare tillämpningsområde än den nuvarande är motiverad

Av vår beskrivning i avsnitt 11.2.2 framgår att det samhällshot som brott i kriminella nätverk utgör har blivit mer komplext och mångfacetterat än tidigare. Våldsbrottsligheten relaterad till sådana nätverk är bara det mest brutala och synliga uttrycket för mer djupgående problem. Vid sidan av våldet pågår vinstdrivande brottslighet i form av exempelvis narkotikahandel, vapenhandel, människohandel och för-

¹²⁷ Risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag har också betydelse för prövningen av en ansökan om omvandling av fängelse på livstid till ett tidsbestämt fängelsestraff (se 4 § lagen [2006:45] om omvandling av fängelse på livstid).

¹²⁸ Se SOU 2024:48 s. 408 ff.

mögenhetsbrott. Särskilt bedrägerier har blivit en viktig inkomstkälla för många kriminella nätverk och det finns en tydlig koppling mellan bedrägeribrottslighet och det grova våldet i kriminella miljöer. Dessutom har penningtvätt, välfärdsbrott och annan ekonomisk brottslighet blivit en allt viktigare del av den organiserade brottsligheten. Detsamma gäller otillåten påverkan genom bl.a. infiltration. Till detta kommer att våldsbrottslighet i form av exempelvis sprängningar, som framgår av avsnitt 11.2.2, inte alltid är konfliktgenererad utan också begås av strategiska skäl bl.a. i samband med utpressning.

Företrädare för Ekobrottsmyndigheten som vi haft kontakt med inom ramen för utredningsarbetet har beskrivit att de personer som deras ärenden gäller ofta ingår i den sortens grova organiserade brottslighet som utnyttjar skattesystemet och liknande. Det har också beskrivits att dessa personer inte sällan har samröre med personer i sådana kriminella nätverk som bedriver narkotikahandel och står för skjutvapenvåldet samt att de förstnämnda används för att tvätta de sistnämndas pengar. Enligt de företrädare för myndigheten som vi haft kontakt med är det därför viktigt att en reglering om straffskärpning vid brott som har samband med kriminella nätverk även omfattar brott som utförs av någon som inte är direkt inblandad i ett kriminellt nätverks verksamhet, men som står till nätverkets förfogande för utförande av vissa uppdrag. Också advokater som vi haft kontakt med har noterat att ekonomisk brottslighet ofta har en koppling till kriminella nätverk och att många personer utnyttjas av nätverken som bl.a. penningtvättare.

Utifrån den nu beskrivna utvecklingen är det tydligt att den brottslighet som begås med koppling till kriminella nätverk ofta kan sägas vara särskilt allvarlig jämfört med brott utan en sådan koppling, oberoende av vilken brottstyp det rör sig om. För att de straff som döms ut för sådana brott ska återspegla allvaret i brottsligheten framstår det alltså som motiverat med en straffskärpningsreglering som inte är inriktad endast på våldsamma uppgörelser bland kriminella (jfr 29 kap. 2 a § brottsbalken), utan som avser alla brott som har ett visst samband med kriminella nätverk eller i övrigt utgör led i organiserad brottslighet. Vid en del sådana brott kan visserligen den särskilda straffskärpningsgrunden för brott i organiserad form i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken vara tillämplig. Som framgått ovan är emellertid många kriminella nätverk i dag löst sammansatta och har inte alltid en sådan organiserad form som avses i den bestämmelsen.

Mot den angivna bakgrunden bedömer vi att det finns ett behov av en straffskärpningsreglering som träffar bredare än den nuvarande. Frågan om hur en sådan reglering kan utformas behandlar vi i nästföljande avsnitt.

Även annat arbete är av betydelse

I kapitel 4 har vi framhållit att det inte går att enbart förlita sig på det straffrättsliga reaktionssystemet för att uppnå ett gott och effektivt skydd mot brottslighet. Straffsystemet har naturligtvis en central roll i det sammanhanget, men även andra institut och aktörer behöver involveras och en bredd av åtgärder vidtas. Det kan exempelvis handla om insatser för att minska incitamenten att begå brott, t.ex. genom att intensifiera arbetet med att förverka brottsvinster, eller om tekniska och organisatoriska åtgärder för att minska tillfällena att begå brott eller försvåra utförandet av dem. Det kan också handla om förbättrade möjligheter att upptäcka och utreda brott genom bl.a. effektivare verktyg för polisen, en ökad samverkan mellan myndigheter och förbättrade förutsättningar för informationsutbyte. Därtill är mer socialt riktade insatser inom t.ex. skola och socialtjänst väl så betydelsefulla.

Som också Gängbrottsutredningen noterade måste i synnerhet situationen i de utsatta områdena mötas med insatser från flera olika sektorer i samhället, för att t.ex. bryta utanförskap och stärka tilltron till rättsvärdande och andra myndigheter. Det är därför viktigt att framhålla att den straffrättsliga lagstiftningen enbart utgör ett verktyg bland flera för att minska de kriminella nätverkens inflytande och på så sätt öka tryggheten i samhället.¹²⁹ Att närmare överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas utöver vissa straffrättsliga sådana omfattas emellertid inte av vårt uppdrag.

¹²⁹ Jfr SOU 2021:68 s. 164.

11.6.4 Tillämpningsområdet för en ny straffskärpningsbestämmelse

Förslag: Det införs en straffskärpningsbestämmelse som är tillämplig på brott som ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Bestämmelsen är också tillämplig i annat fall, om brottet innefattat, eller skulle ha innefattat, användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, och brottet inneburit, eller skulle ha inneburit,

1. ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person, eller
2. en fara, som framkallats uppsåtligen, för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom.

Den nya bestämmelsen ersätter nuvarande 29 kap. 2 a § brottsbalken och 29 kap. 2 § 6 samma balk i den del som avser brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

Skälen för vårt förslag

Inledning

Syftet med införandet av nuvarande 29 kap. 2 a § brottsbalken var att markera allvaret i våldsamma uppgörelser bland kriminella. I propositionen beskrevs sådana uppgörelser som gärningar som leder till både stora risker för utomstående och oro i samhället och som därtill riskerar att ge upphov till fortsatta våldsspiraler. Allvaret i brottslighet i form av sådana uppgörelser angavs, med beaktande av dess konsekvenser för såväl enskilda som samhället, kunna anses vara väsentligt allvarligare än vad som motsvaras av det straffvärde som följer av olika aktuella straffbestämmelsers tillämpning i andra fall. Bakgrunden till att den nya regleringen infördes var det grova våldet på gator och torg i samband med konflikter i den kriminella miljön, vilket – i likhet med vad som är fallet i dag – ofta ingick i sammanhängande serier av våld. Det noterades dock att regleringen även är motiverad med avseende på fall där den träffar individer utanför denna miljö, eftersom

gärningar som faller inom tillämpningsområdet generellt förtjänar att åsättas ett väsentligt förhöjt straffvärde. Samtidigt angavs att sådana fall i praktiken bör vara mindre vanliga.¹³⁰

Som framgått av avsnitt 11.6.3 har brottsligheten med koppling till kriminella nätverk utvecklat sig på ett sådant sätt att vi anser det motiverat med en straffskärpningsreglering som inte är begränsad till några särskilda brottstyper, utan som träffar alla brott med ett visst samband med kriminella nätverk eller organiserad brottslighet i övrigt. Med hänsyn till den samhällsfara (eller samhällsskada) som sådana gärningar innebär är de, rent generellt, så allvarliga att de förtjänar att ges ett väsentligt förhöjt straffvärde. Att vi ska föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk och deras organiserade kriminella verksamhet förutsätts också i våra direktiv.

Bestämmelsen bör omfatta brott som ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet

När det gäller utformningen av den nya straffskärpningsbestämmelsen kan vi inledningsvis konstatera att det inte framstår som lämpligt att införa en definition av vad som utgör ett *kriminellt nätverk*. Detta särskilt med beaktande av den varierande graden av struktur och organisation i kriminella nätverk och utvecklingen med allt fler löst sammansatta grupperingar. I likhet med den bedömning som gjordes i 2023 års lagstiftningsärende anser vi att regleringen bör utgå från en bred innebörd av begreppet och att fokus bör ligga på de brottsliga gärningarna som sådana snarare än på gärningspersonens tillhörighet till en viss typ av nätverk. Ett synsätt där man fokuserar på gärningarna som sådana ligger väl i linje med utgångspunkten att straffvärdet för en viss gärning ska bestämmas med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som gärningen inneburit och inte utifrån den tilltalades person. Samtidigt bör det sammanhang i vilket brotten begås i sig kunna ha betydelse för den skada, fara eller kränkning som de medför.¹³¹

Vikten av att en ny straffskärpningsbestämmelse avseende brott i kriminella nätverk inte knyts till en person eller ett gäng, utan till gärningen, har också framhållits av de åklagare som vi haft kontakt med under utredningsarbetet.

¹³⁰ Se prop. 2022/23:53 s. 73.

¹³¹ Jfr a. prop. s. 38 f. och a. betänkande s. 157 f.

Mot den angivna bakgrunden framstår en reglering som tar avstamp i rekvisit som *den tilltalades anknnytning* till en viss grupp av personer (jfr § 81 a tredje stycket i den danska strafflagen) eller liknande uttryck som mindre lämplig. Med ett sådant rekvisit riskerar också bestämmelsen att täcka in mer än vad som är avsett. För att gärningen på ett tydligt sätt ska stå i centrum har vi i stället funnit att tillämpningsområdet för den nya bestämmelsen bör avgränsas till fall där *brottet ingått som ett led i verksamheten* inom en viss sorts grupp av personer (jfr § 79 första stycket punkten c i den norska strafflagen). Begreppet *verksamhet* är enligt vår uppfattning att föredra framför *aktiviteter*, vilket är det begrepp som numera används i den norska bestämmelsen. Verksamhet förekommer som rekvisit i närliggande svensk lagstiftning (se nedan) och enligt vår uppfattning kan användningen av det begreppet inte sägas innebära att bestämmelsen begränsas till samarbeten där deltagarna är yrkeskriminella.¹³²

Med utgångspunkt i en bred innebörd av begreppet kriminella nätverk anser vi vidare att de grupper av personer vars verksamhet bör vara relevant för tillämpningen är sådana som utövar allvarlig brottslighet.

Sammantaget föreslår vi att den nya straffskärpningsbestämmelsen ska vara tillämplig om brottet ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) används begrepp som brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp. Med organisation eller grupp avses där i första hand kriminella nätverk, men regleringen kan även träffa andra grupper av personer som planerar att tillsammans begå mycket allvarliga brott. Begreppet är avsett att träffa den kriminella miljöns olika grupperingar – allt från löst sammansatta grupper, där brott bedrivs i projekt, till välorganiserade kriminella strukturer.¹³³ På motsvarande sätt bör begreppet *grupp av personer* i den nya straffskärpningsbestämmelsen omfatta alla kriminella grupperingar, även sådana som är löst sammansatta och inte alltid har en sådan organiserad form som avses i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brottslighet som utövats i organiserad form.

När begreppet brottslig verksamhet används såvitt avser penningtvättsbrott (se 3 och 4 §§ lagen [2014:307] om straff för penningtvättsbrott) omfattar det såväl brottslighet vid ett enda tillfälle som flera

¹³² Jfr den norska regeringens prop. 131 L (2012–2013) s. 76 f.

¹³³ Se prop. 2022/23:126 s. 77 f.

brott under en någorlunda sammanhängande tidsperiod, men även enskilda brott inom ramen för en verksamhet som bedrivs i mer eller mindre organiserade former. Som exempel på det sistnämnda anges i förarbetena den brottslighet som förekommer inom vissa s.k. mc-klubbar och andra kriminella nätverk. Även planerade brott, som nått den punkt där gärningen är straffbar, kan ingå i den brottsliga verksamheten. Det behöver inte preciseras vilket eller vilka brott som det rör sig om.¹³⁴ Detsamma bör gälla i fråga om sådan *brottslighet* som den av oss föreslagna bestämmelsen avser.

Kravet på att brottsligheten som utövas inom gruppen ska vara *allvarlig* tar sikte både på brottslighetens karaktär och hur den utförs. Brottsligheten kan t.ex. omfatta våldsbrott, narkotikabrott, vapenbrott, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet. Det uppskattade straffvärdet får stor betydelse vid bedömningen av brottslighetens allvar. Som utgångspunkt bör det anses vara fråga om allvarlig brottslighet om ett samlat straffvärde kan bedömas nå upp till eller överstiga två år.¹³⁵ I det ligger att de isolerade straffvärdena för flera brott kan understiga två år. Det innebär att brottslighet som består i exempelvis grova bedrägerier eller grova penningtvättsbrott mycket väl kan anses vara allvarlig, även om brotten sedda var för sig skulle bedömas ha straffvärden som ligger nära eller motsvarar minimistraftet för sådana brott.¹³⁶ Eftersom det inte behöver anges exakt vilket eller vilka brott det rör sig om kan det inte krävas att domstolens bedömning i nämnda avseenden ska baseras på annat än uppskattningar. Det uppskattade straffvärdet bör dessutom bara ses som ett exempel på vad som kan tillmätas betydelse vid bedömningen av om det inom gruppen utövas allvarlig brottslighet. En samlad bedömning får göras utifrån vad som i det enskilda fallet är känt om den brottslighet som kan knytas till gruppen. Det bör framhållas att det nu sagda avser den brottslighet som generellt utövas inom en viss grupp, till vilken det eller de brott som är föremål för domstolens bedömning i ett specifikt fall kan kopplas. Den brottslighet som det aktuella åtalet avser behöver däremot inte vara allvarlig för att den nya straffskärpningsbestämmelsen ska vara tillämplig. Även ett brott som kan framstå som bagatellartat omfattas alltså,

¹³⁴ Se prop. 2013/14:121 s. 47 f. och 109.

¹³⁵ Jfr t.ex. prop. 2021/22:186 s. 110 f.

¹³⁶ Enligt vad vi föreslår i kapitel 8 ska minimistraftet för de nämnda brotten, och ett flertal andra grova förmögenhetsbrott och ekonomiska brott, höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

om det ingått som ett led i verksamheten inom en sådan grupp av personer som avses i bestämmelsen.

Med den föreslagna utformningen inkluderar den nya bestämmelsen de gängrelaterade "konfliktfall" som omfattas av nuvarande 29 kap. 2 a § 2 brottsbalken (jfr § 81 a första stycket i den danska strafflagen). Därtill kan bestämmelsen tillämpas på andra gängrelaterade brott, oavsett brottstyp och allvar, om det rör sig om ett gäng som utövar allvarlig brottslighet och brottet ingått som ett led i den verksamheten.

Huruvida ett brott har *ingått som ett led* i sådan verksamhet får bedömas utifrån vad som är känt om det sammanhang i vilket brottet begåtts. Det bör inte krävas att den som utfört eller annars medverkat till brottet har en viss gruppstillhörighet. Också gärningar utförda av någon utomstående för en grupps räkning bör omfattas. Även om den tilltalades eventuella tillhörighet till en viss grupp inte bör vara avgörande för tillämpningen av straffskärpningsbestämmelsen bör sådana förhållanden kunna ha betydelse ur bevissynpunkt. I likhet med vad som i dag är fallet när det gäller 29 kap. 2 a § 2 bör det således i bevissammanhang kunna bli aktuellt att beakta faktorer som gärningspersonens tidigare brottslighet, anknytning till kriminella nätverk eller tillhörighet till den kriminella miljön. Även ett brottsoffers tidigare agerande och anknytning till kriminella nätverk bör kunna vara av relevans.

Åklagaren bör ha bevisbördan såväl för de faktiska förhållanden som ligger till grund för bedömningen att brottet ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet, som för att de nämnda förhållandena täcks av gärningspersonens uppsåt. För att åklagaren ska anses ha uppfyllt sin bevisbörda bör det krävas att han eller hon presenterar en utredning som uppfyller det krav på bevisningens styrka som i allmänhet gäller i brottmål. Det ska alltså vara ställt utom rimligt tvivel att omständigheterna, både i objektivet och subjektivt hänseende, är sådana att bestämmelsen är tillämplig.

I våra kontakter med Ekobrottsmyndigheten har det påpekats att det i vissa fall av ekonomisk brottslighet kan tänkas bli svårt att bevisa brottets koppling till ett kriminellt nätverk eftersom det i praktiken kan röra sig om mycket kortvariga konstellationer där samarbetet endast avser ett visst upplägg. Även när det gäller andra brottstyper skulle den stora rörligheten inom och mellan kriminella grupperingar

kunna medföra bevissvårigheter i vissa fall. I allmänhet bör det dock finnas goda förutsättningar att lägga fram relevant utredning som styrker att rekvisiten är uppfyllda, på motsvarande sätt som i dag sker när 29 kap. 2 a § 2 åberopas.

Bestämmelsen bör också omfatta vissa brott som avser skjutningar och sprängningar på allmän plats eller liknande oavsett samband med kriminella nätverk

När 29 kap. 2 a § brottsbalken infördes konstaterade regeringen i propositionen att allvarlig våldsbrottslighet i form av skjutningar eller sprängningar är utmärkande för kriminella uppgörelser. Problemen med skjutningar och sprängningar angavs vara som mest påtagliga, bl.a. ur allmän trygghetssynpunkt och med beaktande av riskerna för tredje man, när det handlar om händelser på gator, torg och andra välbesökta platser. Sådana gärningar medför typiskt sett allvarliga risker för utomstående och bidrar även till allmän otrygghet i samhället. Mot den bakgrunden utformades bestämmelsen på så sätt att den första punkten tar sikte på brott som innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats (jfr § 81 b i den danska strafflagen). Bestämmelsen i den delen träffar alltså vissa allvarliga brott på allmänna platser och liknande även i fall där det inte finns någon koppling till kriminella gäng. I det avseendet noterades i propositionen att skjutvapenvåld också i dessa fall i regel medför allvarliga risker och bidrar till allmän otrygghet i samhället. Det ansågs därför även i sådana fall motiverat att se särskilt allvarligt på gärningen.¹³⁷

Åklagare som vi haft kontakt med under utredningsarbetet har uppgett att de oftast åberopar den första punkten i 29 kap. 2 a § i första hand och den andra punkten i andra hand.

Skjutningar och sprängningar på allmän plats eller liknande är fortfarande kännetecknande för brott i kriminella nätverk och kan sägas utgöra det yttersta uttrycket för den problembild som har uppstått till följd av verksamheten i sådana nätverk. Därtill kommer, som framgått ovan, att det blivit vanligare att våldsbrottslighet i form av exempelvis sprängningar begås av strategiska skäl bl.a. i samband med

¹³⁷ Se a. prop. s. 68 ff.

utpressning. Oavsett bakgrund och motiv är skjutningar och sprängningar på allmän plats särskilt farliga. Detta med hänsyn till de allvarliga risker för tredje man som de typiskt sett medför och den allmänna otrygghet i samhället som de därigenom bidrar till. Mot den bakgrunden anser vi att skjutningar och sprängningar i vissa situationer bör träffas av den nya straffskärpningsregleringen, även om det i det enskilda fallet inte kan visas någon koppling till kriminella nätverk. Vi föreslår att detta framgår av ett andra stycke i den nya paragraf som vi anser bör införas enligt vad vi utvecklar nedan under rubriken ”Närmare om den lagtekniska lösningen”.

Det andra stycket bör, i likhet med nuvarande 29 kap. 2 a § 1, i första hand ta sikte på brott som innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats.

Innebörden av begreppet *skjutvapen* bör även fortsättningsvis vara densamma som i 1 kap. 2 § vapenlagen (1996:67). Begreppet *sprängämne* bör fortsatt ha samma betydelse som det har där det förekommer i kvalifikationsgrunder för grova brott i brottsbalken, såsom de grova formerna av olaga tvång, olaga hot och utpressning. Således bör t.ex. handgranater och andra föremål som innehåller sprängämnen omfattas.¹³⁸ Som påpekades i förarbetena till 29 kap. 2 a § brottsbalken kan det som brukar avses med begreppet sprängningar även utföras genom något som i egentlig mening inte är att betrakta som ett sprängämne (t.ex. kraftig pyroteknik). Detta är avsett att fångas upp genom begreppet *annat liknande ämne*, vilket som utgångspunkt i vart fall bör omfatta explosiva varor enligt 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.¹³⁹

Begreppet *användning* av skjutvapen och sprängämnen m.m. bör ha samma innebörd som det har enligt nuvarande 29 kap. 2 a § 1. Det innebär i sig att brottet måste avse ett faktiskt bruk som medför att skjutvapnet avlossats eller sprängämnet exploderat eller att gärningspersonen försökt avlossa skjutvapnet eller få sprängämnet att explodera. Som vi återkommer till nedan bör dock – till skillnad från vad som gäller enligt nuvarande 29 kap. 2 a § 1 – inte endast fullbordade brott och försöksbrott omfattas av bestämmelsen, utan även förberedelse och stämpling till brott av det aktuella slaget. Att skjutvapen eller sprängämne på annat sätt än genom användning förekommer

¹³⁸ Jfr prop. 2015/16:113 s. 83.

¹³⁹ Jfr prop. 2022/23:53 s. 67.

vid ett brott, t.ex. genom att visas upp eller omnämnas för att hota eller förstärka ett hot, bör däremot inte omfattas. Även rena innehav av skjutvapen och sprängämnen bör hållas utanför regleringen i den här delen. Som påpekades i 2023 års lagstiftningsärende kan den förhöjda fara som vissa innehav typiskt sett innebär, t.ex. inom den kriminella miljön eller på allmän plats m.m., redan beaktas enligt gällande straffbestämmelser i 9 kap. 1 a § vapenlagen och 29 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor.¹⁴⁰ Därtill kommer att om ett brott som exempelvis vapenbrott har ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet omfattas det, som framgått ovan, av tillämpningsområdet för första stycket i den föreslagna straffskärpningsbestämmelsen.

Eftersom problemen med skjutningar och sprängningar är som mest påtagliga, både ur trygghets- och risksynpunkt, när det handlar om händelser på gator, torg och andra välbesökta platser bör regleringen i andra stycket, i likhet med nuvarande 29 kap. 2 a § 1, ta sikte på just sådana ställen. De platser som bör omfattas är allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, med samma innebörd som dessa begrepp har i 9 kap. 1 a § 1 vapenlagen. Med *allmän plats* avses alltså plats, inom- eller utomhus, som är upplåten till eller frekventeras av allmänheten, t.ex. gata, torg, tunnelbanestation eller järnvägsstation. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider, är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. Även tåg, båtar, hotell, restauranger, affärslokaler, teatrar, biografer och liknande utgör allmänna platser i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till dem. Med begreppet *en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats* avses en plats som inte utgör allmän plats men som regelmässigt fungerar som samlingsplats eller där det vid tillfället för brottet finns en folksamling. En annan plats där människor brukar samlas kan t.ex. vara en myndighets-, företags- eller förningslokal eller ett skol- eller universitetsområde dit allmänheten inte har tillträde. Det krävs inte att människor är samlade på platsen vid tillfället för brottet, utan endast att människor regelmässigt samlas där. Om en plats normalt inte utgör en samlingsplats men det finns en folksamling där när brottet begås, är det i stället fråga om en annan plats där människor har samlats. Det kan i princip vara fråga om vilken

¹⁴⁰ Jfr a. prop. s. 69.

plats som helst som inte är allmän, t.ex. en skogsdunge som fungerar som tillfällig festplats.¹⁴¹

Av bestämmelsen bör det framgå att brottet ska avse användning *på* en plats av det angivna slaget. Vi ser däremot inte något behov av att i lagtexten uttryckligen ange att brottet ska ha *begåtts* på en sådan plats (jfr 29 kap. 2 a § 1). Detta är dock inte avsett att innebära någon saklig skillnad i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande 29 kap. 2 a § 1. Avsikten är alltså att den nya bestämmelsen ska omfatta även t.ex. en skjutning från en plats av det aktuella slaget mot någon på en annan plats. Likaså bör en skjutning från någon annan plats mot en person på en sådan plats som anges i bestämmelsen inrymmas. Den som skjuter någon eller kastar en handgranat mot denne bör alltså omfattas, oavsett om det sker på, från eller mot t.ex. ett torg. På samma sätt bör gärningar som innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen och som utförts från, i eller mot fordon på sådana platser som avses i bestämmelsen omfattas.¹⁴²

För att inte tillämpningsområdet ska bli alltför vidsträckt bör det andra stycket, till skillnad från det första, avgränsas till brott som inneburit ett allvarligt angrepp på, eller fara för, vissa särskilt skyddsvärda intressen. Vad som bör omfattas är för det första *brott som inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person* (jfr nuvarande 29 kap. 1 § andra stycket och 2 a §). Det handlar alltså om brott där gärningen har bestått i eller innefattat uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot, eller med sådant våld eller hot jämställbart handlande, som är direkt riktat mot en annan person. Också medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brottsformer omfattas. Med *allvarligt* angrepp avses att brottets straffvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer.¹⁴³ I praktiken lär det sällan förekomma att brott mot någons liv eller hälsa eller trygghet till person, som innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne, har ett straffvärde som är så lågt som sex månader. För att inte tillämpningsområdet på ett omotiverat sätt ska snävas in i förhållande till vad som i dag gäller enligt 29 kap. 2 a § 1 brottsbalken föreslår vi dock inte någon ändring när det gäller betydelsen av allvarligt angrepp. Exempel på sådana angrepp av särskild relevans i sammanhanget är mord och misshandel

¹⁴¹ Jfr prop. 2013/14:226 s. 47 samt prop. 2022/23:53 s. 69 f. och 150.

¹⁴² Jfr prop. 2022/23:53 s. 150.

¹⁴³ Jfr prop. 2009/10:147 s. 40 ff. och prop. 2022/23:53 s. 72 f.

av allvarligare slag. Att begreppet allvarligt angrepp förutsätter ett uppsåtligt agerande utesluter inte att bestämmelsen kan tillämpas när ett uppsåtligt brott begåtts tillsammans med ett brott där oaktsamhet är tillräckligt för straffansvar.¹⁴⁴ Det innebär att brott som vållande till annans död eller vållande till kroppsskada kan omfattas, om döden eller skadan har orsakats genom uppsåtlig våldsanvändning.

Med hänsyn till risken att utomstående drabbas av skjutningar och sprängningar och den oro i samhället som användning av skjutvapen och sprängmedel på allmän plats och liknande platser skapar anser vi att det andra stycket, för det andra, bör omfatta vissa allmänfarliga brott som bygger på fara för en obestämd krets människor. Vi syftar då på uppsåtliga brott där användningen av skjutvapnet eller sprängämnet har lett till, eller varit avsedd att leda till, brand, explosion eller annan sådan ofärd som medfört fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Mot den bakgrunden föreslår vi att det andra stycket i den nya straffskärpningsbestämmelsen också ska omfatta *brott som inneburit en fara, som framkallats uppsåtligen, för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom*. Det innebär att brotten mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse kan omfattas av det föreslagna andra stycket om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, men däremot inte t.ex. allmänfarlig vårdslöshet eller framkallande av fara för annan, om inte faran framkallats uppsåtligen. Störst betydelse kan bestämmelsen i denna del antas få när det gäller allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning. För att det andra stycket ska vara tillämpligt bör det emellertid även i detta avseende krävas att brottet begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats. En plats som bara är tillgänglig för en sluten krets av personer och som inte brukar användas som samlingsplats, t.ex. ett trapphus, utgör inte en sådan plats som avses, såvida inte människor har samlats där vid det aktuella tillfället. En sprängning i ett trapphus kan dock ändå omfattas om detonationen får effekter på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, t.ex. genom att glas eller annat splitter slungas ut på gatan, om detta täcks av gärningspersonens uppsåt. När det däremot gäller sprängningar i rent privata miljöer får det i stället bedömas om paragrafen är tillämplig på grund av att brottet ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet (första stycket).

¹⁴⁴ Jfr prop. 2009/10:147 s. 41.

Som framgått ovan kan även försök till brott omfattas av begreppet *användning* av skjutvapen och sprängämnen m.m. Det andra stycket i den nya paragrafen bör omfatta försöksbrott både när det gäller allvarliga angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och sådana allmänfarliga brott som bestämmelsen avser.

Enligt uppgift från Polismyndigheten förekommer det numera ofta att personer som avser att utföra skjutningar eller sprängningar grips redan på förberedelsestadiet. Utförare rekryteras inte sällan av personer som arbetar för olika kriminella nätverk utan att själva tillhöra någon specifik gruppering. Det kan därför tänkas att det inte alltid går att knyta ett förberedelse- eller stämplingsbrott av det aktuella slaget till verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Samtidigt kan det ofta framstå som en tillfällighet, och därtill bero på myndigheternas agerande, om brottsplanen hinner fortskrida till försök eller fullbordat brott. Mot den bakgrunden har vi funnit att även förberedelse och stämpling till sådana brott som avses i det föreslagna andra stycket bör omfattas av straffskärpningsregleringen.

Sammantaget föreslår vi att det andra stycket föreskriver att vad som anges i första stycket även ska gälla i annat fall än som avses där, om brottet innefattat, *eller skulle ha innefattat*, användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, och brottet inneburit, *eller skulle ha inneburit*, 1) ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person, eller 2) en fara, som framkallats uppsåtligt, för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom.

Närmare om den lagtekniska lösningen

Av det som vi har anført i det föregående följer att den nya straffskärpningsbestämmelsen kommer att träffa bredare än 29 kap. 2 a § brottsbalken och 29 kap. 2 § 6 samma balk i den del som avser brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. När det gäller den sistnämnda bestämmelsen beror det på att den nya regleringen omfattar även sådana löst sammansatta kriminella grupperingar som inte alltid har en sådan organiserad form som avses i 29 kap. 2 § 6. I förhållande till 29 kap. 2 a § är den nya regleringens tillämp-

ningsområde bredare dels på grund av att den i den del som avser brott med koppling till kriminella nätverk eller organiserad brottslighet i övrigt inte är begränsad till vissa sorters brott, dels på grund av att den i den del som avser skjutningar eller sprängningar på allmän plats eller liknande också omfattar vissa allmänfarliga brott. Därtill omfattas även förberedelse och stämpling till brott av det aktuella slaget.

För att det inte ska råda några oklarheter kring vilken straffskärpningsbestämmelse som ska tillämpas i ett enskilt fall och för att undvika risken för att samma omständighet beaktas i skärpande riktning i flera led föreslår vi att den nya bestämmelsen förs in i det nya 28 kap. brottsbalken i en egen paragraf som ersätter både nuvarande 29 kap. 2 a § brottsbalken och nuvarande 29 kap. 2 § 6 samma balk i den del som avser brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Samtliga fall som i dag träffas av 2 a § och/eller 2 § 6 i den del som avser brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form kommer att omfattas av den nya regleringen, även om denna har en annorlunda lagteknisk utformning än de angivna bestämmelserna.

Genom den nya bestämmelsen som införs uppfyller Sverige – även med den nyss föreslagna förändringen av 29 kap. 2 § 6 brottsbalken – alltså sina åtaganden enligt rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.¹⁴⁵

Företrädare för Åklagarmyndigheten som vi haft kontakt med under utredningsarbetet har påpekat att begreppet ”brottslighet som utövats i organiserad form” används i annan lagstiftning som syftar till att komma åt brottslighet av personer i nätverksmiljö och att det i förarbeten till sådan lagstiftning anges att begreppet ska tolkas på samma sätt som i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken.¹⁴⁶ Att begreppet utmönstras ur den sistnämnda paragrafen utan att föras in i den nya straffskärpningsbestämmelsen har därför angetts kunna få konsekvenser för annan lagstiftning och tolkningen av denna. Vår bedömning är dock att eventuella konsekvenser av det slaget inte utgör skäl att överväga någon annan lagteknisk lösning än den ovan angivna.

¹⁴⁵ Jfr prop. 2010/11:76 s. 33.

¹⁴⁶ Se bl.a. 27 kap. 18 a § andra stycket 22 c rättegångsbalken samt prop. 2022/23:126 s. 97 och 206).

11.6.5 Den nya straffskärpningsbestämmelsens inverkan på straffvärdet

Förslag: Vid bedömningen av straffvärdet ska sådana förhållanden som den nya straffskärpningsbestämmelsen tar sikte på, vid sidan av vad som gäller för varje brottstyp, beaktas som synnerligen försvårande. Om bestämmelsen är tillämplig ska straffvärdet höjas med upp till det dubbla.

Skälen för vårt förslag

En nyanserad straffvärdebedömning måste kunna göras även när den nya straffskärpningsbestämmelsen är tillämplig

Som framgått av avsnitt 11.3.3 noterades i förarbetena till 29 kap. 2 a § brottsbalken att de typer av brottslighet som är kännetecknande för kriminella nätverk inte kan ses isolerade från övrig brottslighet i samhället och bedömas enligt en egen måttstock. Brottslighetens koppling till kriminella nätverk kan också vara olika stark och förekomma i varierande grad och allvar. Av dessa skäl ansåg såväl Gängbrottsutredningen som regeringen att det inte var är lämpligt att lägga fram förslag som innebär att straff i vissa fall ska skärpas på ett schematiskt sätt, t.ex. med vissa kvotdelar. Det konstaterades också att en sådan reglering inte skulle passa in i brottsbalkens nuvarande systematik och i viss mån utesluta att det går att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.¹⁴⁷

Begreppet *synnerligen försvårande* omständigheter i 29 kap. 2 a § valdes för att markera att en avsevärd skärpning är avsedd, samtidigt som det lämnar utrymme för en nyanserad straffmätning. Detta angavs vara viktigt, inte minst då bestämmelsen kan aktualiseras i förhållande till situationer av varierande slag vilka i olika grad korresponderar mot bestämmelsens bakomliggande syften. Att omständigheterna kan göra sig gällande med olika styrka i olika fall exemplifierades bl.a. med att sådana sprängämnen m.m. som avses i första punkten avser såväl kraftiga industriella sprängämnen och handgranater som mindre potent pyroteknik. Vidare konstaterades i propositionen att det kan förekomma skjutvapenkonflikter som träffas av båda punkterna i bestäm-

¹⁴⁷ Se prop. 2022/23:53 s. 40 och 73 f. samt SOU 2021:68 s. 163 och 236 f.

melsen och att bedömningen och reaktionen i sådana fall ofta bör bli strängare än om bara en punkt är tillämplig och kunna leda till närmare en dubbling av straffvärdet. Enligt vad regeringen anförde bör det dock inte bli fråga om någon automatisk dubbling, utan en samlad bedömning måste alltid göras. Liksom vid övriga straffvärdebedömningar behöver det göras en bedömning i det enskilda fallet av hur allvarligt det specifika brottet är.¹⁴⁸

De nyss nämnda argumenten talar starkt för att inte heller den reglering som vi föreslår bör anvisa en obligatorisk dubbling av straffvärdet. Skälen mot en sådan ordning gör sig dessutom i ännu högre grad gällande med en straffskärpningsbestämmelse av det föreslagna slaget som kan träffa vilka brottstyper som helst. Det hänger samman med den straffrättsliga princip som innebär att s.k. dubbelräkning, eller dubbelbeaktande, inte ska ske. Av denna princip följer att försvårande omständigheter ska ges genomslag vid straffvärdebedömningen endast när dessa inte tillräckligt har beaktats genom rubriceringen av brottet, inklusive kvalificeringen av brottet till en viss grad. En straffskärpningsbestämmelse som inte är begränsad till vissa särskilt angivna brottstyper kan inte på samma sätt som nuvarande 29 kap. 2 a § avgränsas i förhållande till gällande kvalifikationsgrunder. Samma förhållande som har lett till att ett brott placeras i en viss svårhetsgrad kan därför medföra att den nya straffskärpningsbestämmelsen i och för sig blir tillämplig. Som exempel kan nämnas att en kvalifikationsgrund för grovt vapenbrott är att vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas, och en annan att vapnet har innehafts i en sådan miljö att det typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning (9 kap. 1 a § första stycket 1 och 4 vapenlagen). En kvalifikationsgrund av det sistnämnda slaget finns också i 29 a § första stycket 3 lagen om brandfarliga och explosiva varor. Som ytterligare exempel kan nämnas att en kvalifikationsgrund för grovt narkotikabrott är att brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt (3 § första stycket narkotikastrafflagen [1968:64]). Vidare är en kvalifikationsgrund för synnerligen grovt narkotikabrott att brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika (3 § andra stycket).

För att inte tillämpningen av den nya straffskärpningsbestämmelsen ska leda till dubbelbeaktande krävs det alltså att de straffskär-

¹⁴⁸ Se a. prop. s. 74 och s. 152 samt a. betänkande s. 236 f.

pande omständigheter som bestämmelsen avser ges varierande genomslag beroende på omständigheterna och domstolens bedömning i övrigt. Mot den bakgrunden – och med hänsyn till de grundläggande principerna om proportionalitet och ekvivalens – måste domstolen även i en situation där den nya bestämmelsen är tillämplig kunna göra en nyanserad straffvärdebedömning med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Att en sådan nyanserad bedömning ska göras förutsätts för övrigt, som framgår av avsnitt 11.5, även när det gäller de danska och norska bestämmelserna som anger att föreskrivna straff kan höjas upp till det dubbla när det gäller brott som har samband med kriminella nätverk (jfr § 81 a första och tredje stycket i den danska strafflagen och § 79 första stycket punkten c i den norska strafflagen).

Det ovan anförda står inte i motsatsförhållande till att den nya bestämmelsen bör syfta till att de straff som döms ut för gängrelaterade brott ska återspegla allvaret i den typen av brottslighet, vilket är det resultat som bör eftersträvas både enligt vår uppfattning och enligt vad som framgår av våra direktiv. Däremot har vikten av en nyanserad rättstillämpning, där principerna om proportionalitet och ekvivalens kan upprätthållas, betydelse för hur regleringen bör utformas för att på bästa sätt åstadkomma det eftersträlvade resultatet.

Under alla förhållanden är det lämpligt att – på ett sätt som liknar den danska och norska regleringen – möjliggöra en höjning av det föreskrivna maximistraffet med upp till det dubbla när domstolen tillämpar den nya straffskärpningsbestämmelsen. Den sistnämnda frågan behandlar vi i avsnitt 11.6.6.

Omständigheterna i den nya straffskärpningsbestämmelsen bör beaktas som synnerligen försvårande

Sett till det samhällshot som de kriminella nätverkens verksamhet har utvecklats till att utgöra, även bortsett från våldsamma uppgörelser, är vår uppfattning att en avsevärd skärpning av straffvärdet kan vara motiverad också i sådana fall som faller utanför nuvarande 29 kap. 2 a § brottsbalken men inom den bredare reglering som vi föreslår. Angående hur stor påverkan den nya straffskärpningsbestämmelsen ska ha på straffvärdet bör bestämmelsen därför inte göra någon åtskillnad mellan dessa olika situationer.

Den nuvarande regleringen i 29 kap. 2 a § innebär att vissa omständigheter specifikt lyfts fram vid straffvärdebedömningen, på en ytterligare skärpt nivå i förhållande till de försvårande omständigheter som behandlas i 2 § samma kapitel. Avsikten är att på så sätt komma åt situationer där den potentiella skada och fara som finns på samhällsnivå annars inte kan beaktas fullt ut.¹⁴⁹ Eftersom syftet med den nya bestämmelsen är detsamma bör den nuvarande systematiken och förhållandet till grunderna för bedömningen av straffvärdet behållas. Mot den bakgrunden har vi funnit att de omständigheter som omfattas av tillämpningsområdet för den nya straffskärpningsbestämmelsen bör föreskrivas vara *synnerligen försvårande*. I likhet med vad som är fallet när det gäller nuvarande 29 kap. 2 a § markeras på så sätt att en betydligt kraftigare höjning av straffvärdet än vad som följer av 2 § samma kapitel är påkallad. Det framgår också på så sätt att den nya bestämmelsen ska tillämpas utöver, dvs. som ett tillägg till, sådana försvårande omständigheter som avses i 2 §. Vi föreslår därför att det i bestämmelsens första stycke i en första mening anges att vid sidan av vad som i övrigt gäller för varje brottstyp ska det som synnerligen försvårande beaktas om brottet ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Genom hänvisningen i andra stycket till första stycket framgår att även sådana omständigheter som avses i andra stycket ska beaktas som synnerligen försvårande.

Det bör föreskrivas att straffvärdet ska höjas med upp till det dubbla när omständigheterna är synnerligen försvårande

Omständigheter som är synnerligen försvårande bör i allmänhet medföra att straffvärdet höjs på ett markant sätt. Enligt vår uppfattning bör det generellt sett bli fråga om väsentligt större höjningar än vad som var aktuellt i de hovrättsavgöranden som vi har berört i avsnitt 11.3.3 där skärpningen i det avseendet uppgick till mellan omkring en sjundedel och en tredjedel. Det gäller inte minst med tanke på att den nya bestämmelsen också kommer att omfatta brott på lägre straffnivåer än vad 29 kap. 2 a § brottsbalken har gjort.

Som framgått ovan förutsätts det i våra direktiv att när den nya bestämmelsen tillämpas ska straffet som utgångspunkt bli dubbelt så

¹⁴⁹ Se prop. 2022/23:53 s. 74.

högt som det straff som annars skulle ha dömts ut. Det är också vår uppfattning att det i många fall är motiverat att åsätta brott av det aktuella slaget ett straffvärde som är dubbelt så högt som straffvärdet för ett motsvarande brott som inte träffas av den nya straffskärpningsregleringen. Vad straffvärdet för ett sådant motsvarande brott skulle ha varit kan i och för sig vara svårt att bedöma. Det kan till och med vara svårt att föreställa sig vad ett "motsvarande brott" skulle vara, eftersom det i en annan situation än den som domstolen har att bedöma kan föreligga försvårande omständigheter av helt annat slag. Exempelvis kan en misshandel i nära relation inte användas som jämförelseunderlag vid en misshandel i gängmiljö, eftersom en misshandel av det förstnämnda slaget kan ha ett mycket högt straffvärde av helt andra skäl än som avses i den nu aktuella regleringen. Att föreställa sig ett straffvärde för ett motsvarande brott är också svårt i den situationen att ett samband med kriminella nätverk redan har beaktats vid rubriceringen av brottet. Om exempelvis ett vapenbrott bedöms som grovt på grund av att vapnet har innehafts i en kriminell miljö och därför typiskt sett kunnat befaras komma till brottslig användning måste ju, för att inte dubbelbeaktande ska ske, jämförelsen i princip göras i förhållande till ett brott där vapnet inte har innehafts i en sådan miljö.

Även med de nu beskrivna svårigheterna att i ett enskilt fall fastställa en nivå där en höjning av straffvärdet till följd av synnerligen försvårande omständigheter bör ta sin början finns det, enligt vår uppfattning, anledning att förtydliga att tillämpningen av den nya bestämmelsen ofta ska leda till en fördubbling av straffvärdet i förhållande till vad som kan uppskattas om en sådan lägre nivå. Förtydligandet bör komma till uttryck genom att det föreskrivs att straffvärdet i fall där omständigheterna är synnerligen försvårande *ska höjas med upp till det dubbla*. På så sätt kan det resultat som efterfrågas i våra direktiv uppnås så långt som det är möjligt, samtidigt som en nyanserad straffvärdebedömning kan göras och de grundläggande principerna om proportionalitet och ekvivalens upprätthållas.

Genom att höjningen ska göras med *upp till* det dubbla markeras att domstolen har utrymme att göra en bedömning i det enskilda fallet av hur allvarligt det specifika brottet är. Vid den bedömningen kan de straffskärpande omständigheter som den nya bestämmelsen avser ges varierande genomslag beroende på situationen. Som exempel kan nämnas att det finns skäl att se särskilt allvarligt på en gärning som

begåtts av någon som befunnit sig högt upp i den kriminella hierarkin.¹⁵⁰ Då bör straffvärdet som utgångspunkt fördubblas jämfört med vad som annars hade varit fallet. Detsamma bör gälla om gärningen, på grund av det sammanhang i vilket den begåtts, haft påtagligt hänsynslösa eller samhällsfarliga inslag eller annars varit av systemhotande natur. Det kan t.ex. handla om att gärningen har utförts för att underlätta utförandet av något annat allvarligt brott eller att den på grund av gärningspersonernas organisationsgrad genomförs på ett skickligare sätt och med större resurser än annars.¹⁵¹ Om ett brott har begåtts med en sådan tydlig koppling till verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet, utan att det har kunnat beaktats vid rubriceringen av brottet, förtjänar det brottet att åsättas ett högre straffvärde än om motsvarande gärning visserligen utgjort ett led i verksamheten men varit av underordnad betydelse för denna. Således bör exempelvis straffvärdet för ett olaga tvång som utgångspunkt höjas till det dubbla om det handlat om att tvinga någon att begå brott för gruppens räkning, medan straffvärdet för ett olaga tvång där det inte funnits något särskilt syfte kopplat till verksamheten bör kunna höjas med en lägre andel. Som exempel på ett fall av det sistnämnda slaget kan nämnas att det olaga tvånget begåtts i en hastigt uppkommen dispyt mellan två personer som tillhör olika kriminella grupperingar.

Utöver fall där brottets koppling till verksamheten är svag kan det finnas anledning att höja straffvärdet med en lägre andel än det dubbla om gärningspersonen befunnit sig lågt ner i den kriminella hierarkin och haft en perifer roll eller utnyttjats av andra med större makt. En samlad bedömning måste dock göras även i en sådan situation.

Gärningar som både ingått som ett led i en kriminell grupperings verksamhet (första stycket i den föreslagna bestämmelsen) och innefattat skjutning eller sprängning på allmän plats eller liknande (andra stycket) bör betraktas som särskilt allvarliga. Om exempelvis en grov misshandel i gängmiljö begås genom skottlossning på allmän plats, med den fara för allmänheten som detta typiskt sett är förenat med, bör därför straffvärdet som utgångspunkt höjas till det dubbla även om brottet endast haft en svag koppling till verksamheten eller gärningspersonen befunnit sig lågt ner i den kriminella hierarkin. Om en motsvarande grov misshandel genom skottlossning på allmän plats i stället

¹⁵⁰ Jfr Svea hovrätts dom den 28 oktober 2024 i mål B 10971-24.

¹⁵¹ Jfr prop. 2022/23:53 s. 60.

helt saknar koppling till en kriminell grupperings verksamhet, och det första stycket därmed inte är tillämpligt, bör höjningen som utgångspunkt bli lägre. Samtidigt kan även i den situationen gärningens allmänna farlighet, sett till risken för att utomstående ska komma till skada, tala för en strängare bedömning. Hur välbesökt den aktuella platsen varit vid brottstillfället och andra förhållanden som inverkar på faran för tredje man bör därför kunna vara av särskilt stor betydelse vid tillämpningen av det föreslagna andra stycket.

Mot den angivna bakgrunden har vi stannat för att föreslå att det i första stycket i den nya straffskärpningsbestämmelsen läggs till en andra mening där det anges att i ett sådant fall (som avses i första meningen) ska straffvärdet höjas med upp till det dubbla. Genom hänvisningen i andra stycket till första stycket kommer även sådana fall som avses i andra stycket att omfattas av det föreslagna tillägget.

Om ett gemensamt straff ska mätas ut för flera brott som träffas av den nya paragrafen bör bestämmelsen tillämpas med avseende på det samlade straffvärdet för dessa brott (jfr vårt förslag i avsnitt 10.8.7).

Ett alternativt förslag som inte följer av våra ställningstaganden

Som framgått i det föregående utgår det förslag som vi ställer oss bakom från att en nyanserad straffvärdebedömning måste kunna göras även när den nya straffskärpningsbestämmelsen är tillämplig och att en obligatorisk dubbling av straffvärdet därför inte bör anvisas. Vidare bygger förslaget på att den nya bestämmelsen bör ges en utformning som innebär att den passar in i den systematik som brottsbalkens regler om straffbestämning i övrigt bygger på och att straffvärdet även fortsatt ska bestämmas utifrån brottslighetens allvar. Vårt förslag innebär på så sätt att principerna om proportionalitet och ekvivalens kan upprätthållas, samtidigt som de straff som döms ut för gängrelaterade brott kommer att återspegla allvaret i den typen av brottslighet, vilket är det resultat som efterfrågas i våra direktiv.

Att förslaget inte anvisar en obligatorisk dubbling är dessutom fördelaktigt av kostnadseffektivitetsskäl. Det hänger samman med att ett fängelsestraffs inkapaciteringseffekt kan antas vara som störst om de strängaste straffen förbehålls de allvarligaste och mest samhällsfarliga brotten (se avsnitt 4.6.2 och 11.6.3). För att samhällets resurser ska kunna användas på ett rationellt sätt måste därför brott

av sådan karaktär kunna skiljas ut från mindre allvarliga brott, vilket i sin tur förutsätter en nyanserad rättstillämpning där reaktionen styrs av brottets svårhet.

En alltför statisk reglering som inte möjliggör att hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet riskerar däremot att medföra en ineffektiv resursanvändning (de ekominska konsekvenserna av det förslag som inte följer av våra ställningstaganden behandlas närmare i kapitel 18) och kan därtill starkt ifrågasättas av systematiska skäl. Till detta kommer att en reglering som inte ger domstolen utrymme att göra en nyanserad bedömning av det enskilda brottets svårhet kan leda till tillämpningsproblem och otillfredsställande resultat. Detta eftersom det, som framgått ovan, är svårt att fastställa vilken straffvärdenivå som i ett enskilt fall ska bilda utgångspunkt för en höjning enligt den nya regleringen. Exempelvis skulle det framstå som stötande om en misshandel i gängmiljö enbart på grund av gängkopplingen leder till ett dubbelt så långt straff jämfört med en – sett till utförandet – ”motsvarande” misshandel av en närstående, eftersom omständigheterna i det sistnämnda fallet kan vara försvårande av helt andra skäl än vad som motiverar straffskärpning i det förstnämnda. Det skulle också i övrigt vara otillfredsställande om det inte gick att ta hänsyn till att en gärnings koppling till verksamheten inom en viss grupp av personer kan vara mer eller mindre stark och därmed i olika hög grad inverka på brottets allvar.

Som framgått ovan anges det dock i våra direktiv att vid tillämpningen av den nya bestämmelsen ska straffet motsvara det dubbla straff som annars skulle ha dömts ut, om inte tungt vägande skäl, såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning än det dubbla. Det kan tolkas så att en mer statisk reglering än den som följer av vårt huvudförslag efterfrågas när det gäller brott som har samband med kriminella nätverk. Direktiven anger att vi ska lämna ett sådant förslag som avses där oavsett ställningstagande i sak. Mot den bakgrunden presenterar vi i kapitel 17 ett alternativt förslag som inte följer av våra ställningstaganden. I kapitel 17 finns också en författningskommentar till det alternativa förslaget och konsekvenserna av det förslaget behandlas, som nämnts ovan, i kapitel 18.

För att regleringen enligt det alternativa förslaget så långt som möjligt ska passa in brottsbalkens nuvarande systematik när det gäller försvårande omständigheter tar förslaget – liksom det förslag som följer av våra ställningstaganden – sikte på straffvärdet och inte straff-

mättningsvärdet. En bestämmelse som i det närmaste utgår från en obligatorisk dubbling av straffet i de fall som omfattas kan visserligen inte fullt ut förenas med grundtanken om att straffvärdet ska återspegla brottets allvar. Det skulle därför kunna hävdas att en sådan bestämmelse i stället måste sägas ta sikte på förhållanden som rätten ska ta hänsyn till i skärpande riktning utöver brottets straffvärde (jfr 29 kap. 4 § brottsbalken). I så fall skulle regleringen snarast behöva motiveras av rena samhällsskyddsskäl (jfr förslaget om en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd i SOU 2024:48). Den straffvärdehöjande effekt som uppstår till följd av en gärnings samband med kriminella nätverk kan dock svårligen särskiljas från behovet av att skydda samhället från den sortens brottslighet, eftersom den straffvärdehöjande effekten till stor del beror just på den skada eller fara på samhällsnivå som brott med koppling till kriminella nätverk medför. Mot den bakgrunden har vi stannat för att även regleringen enligt det alternativa förslaget bör avse domstolens straffvärdebedömning. Vi har också funnit att de omständigheter bestämmelsen tar sikte på bör beaktas som *synnerligen försvårande* vid den bedömningen.

Att det föreligger synnerligen försvårande omständigheter måste dock ges en delvis annan betydelse här än vad som följer av vårt huvudförslag, eftersom regleringen enligt det alternativa förslaget som utgångspunkt ska medföra att straffvärdet för ett gängrelaterat brott ska dubbleras jämfört med vad som skulle ha varit fallet om brottet inte varit gängrelaterat. Vi föreslår att detta uttrycks på så sätt att straffvärdet *ska höjas till det dubbla* om brottet ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Samtidigt måste det, vilket också framgår av våra direktiv, finnas en ventil som möjliggör att ett lägre straffvärde fastställs om tungt vägande skäl, såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning än det dubbla. Vi föreslår därför att det anges att straffvärdet ska höjas till det dubbla, *om det inte finns synnerliga skäl mot en sådan höjning*. Synnerliga skäl mot en höjning till det dubbla bör då kunna föreligga exempelvis om den tilltalade, utan att gärningen är fri från ansvar enligt 24 kap. 4 § brottsbalken, har involverats i brottsligheten mot sin vilja och kan sägas ha handlat under tvång (jfr 23 kap. 5 § brottsbalken). Genom kravet på synnerliga skäl markeras att möjligheten att avvika från en dubbling ska användas restriktivt. En annan sak är att straffskalornas yttre begränsningar i

vissa situationer kan, och bör, omöjliggöra en dubblering (se vidare avsnitt 11.6.6).

I direktiven för vår utredning efterfrågas inte specifikt att den nya straffskärpningsregleringen ska avse brott som innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats (jfr nuvarande 29 kap. 2 a § 1 brottsbalken), om brottet inte är gängrelaterat. Med utgångspunkten att omständigheter av det slaget fortfarande ska anses vara synnerligen försvårande, vilket vi förutsätter, måste det dock övervägas hur en dubbleringsbestämmelse ska förhålla sig till en bestämmelse om skjutningar och sprängningar. I det avseendet framstår det som mest ändamålsenligt med en dubbleringsbestämmelse för ”gängfall” och en subsidiär straffskärpningsbestämmelse för skjutningar och sprängningar på allmän plats eller liknande. Det skulle exempelvis innebära att vid en gängrelaterad sprängning på allmän plats görs en dubblering av straffvärdet med utgångspunkt i vad som kan uppskattas om straffvärdet för ett motsvarande brott som varken varit gängrelaterat eller skett på allmän plats eller liknande. Vid en icke gängrelaterad sprängning som skett på allmän plats kan i stället straffet skärpas enligt den subsidiära bestämmelsen, varvid straffvärdet höjs i förhållande till om motsvarande brott hade begåtts i en rent privat miljö. Genom en sådan ordning undviks att samma försvårande omständigheter beaktas i flera led och principen om att dubbelbeaktande inte ska ske kan upprätthållas.

Mot den angivna bakgrunden är det alternativa förslaget utformat så att brott som ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet behandlas i ett första stycke. I ett andra stycke behandlas skjutningar och sprängningar på allmän plats eller liknande. I likhet med vad som följer av det förslag som vi ställer oss bakom omfattar det andra stycket brott som innefattat, eller skulle ha innefattat, användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, och brottet inneburit, eller skulle ha inneburit, 1) ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person, eller 2) en fara, som framkallats uppsåtligen, för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom.

Att det andra stycket är tillämpligt bör enligt vår uppfattning ha samma inverkan på straffvärdet som vårt huvudförslag medför, dvs.

att straffvärdet ska höjas med upp till det dubbla. I det alternativa förslaget anges därför i ett tredje stycke att i fall som avses i första stycket ska straffvärdet *höjas till det dubbla*, om det inte finns synnerliga skäl mot en sådan höjning, och i ett fjärde stycke att i fall som avses i andra stycket ska straffvärdet *höjas med upp till det dubbla*.

I likhet med vårt huvudförslag utgår det alternativa förslaget från att den nya straffskärpningsbestämmelsen ersätter nuvarande 29 kap. 2 a § brottsbalken och 29 kap. 2 § 6 samma balk i den del som avser brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Också genom en sådan bestämmelse som avses i det alternativa förslaget uppfyller Sverige – även med den nyss föreslagna förändringen av 29 kap. 2 § 6 brottsbalken – alltjämt sina åtaganden enligt rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.¹⁵²

Förslaget i avsnitt 11.6.6 om en förhöjd straffskala gäller även för det fall att bestämmelsen utformas enligt detta förslag.

11.6.6 En förhöjd straffskala när ett tidsbestämt fängelsestraff bestäms enligt den nya straffskärpningsbestämmelsen

Förslag: När ett tidsbestämt fängelsestraff döms ut med tillämpning av den nya straffskärpningsbestämmelsen ska det föreskrivna maximistraffet kunna höjas med det dubbla. Liksom hittills får straffet dock inte överstiga 18 år.

En ny paragraf införs som ersätter nuvarande 26 kap. 3 a § brottsbalken.

Skälen för vårt förslag

Något om den nuvarande regleringen i 26 kap. 1–3 a §§ brottsbalken

Av 26 kap. 1 § brottsbalken följer att det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut är fängelse i 18 år. Längre straff än fängelse i tio år får dock dömas ut endast om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet, eller om det är fråga om flerfaldig brottslighet (26 kap. 2 §), återfall i allvarlig brottslighet (26 kap. 3 §) eller en sådan situation som avses i 26 kap. 3 a § samma balk.

¹⁵² Jfr prop. 2010/11:76 s. 33.

Enligt 26 kap. 3 a § gäller, som framgått av avsnitt 11.3.3, att om någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger det högsta straff som annars kan följa på brottet, eller – om det är fråga om flera brott – det högsta straff som med tillämpning av 26 kap. 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga 18 år. Det får inte heller överstiga det högsta straffet som kan följa på brottet med mer än

1. ett år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i fyra år eller mer men kortare än fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i åtta år eller mer.

Regleringen i 26 kap. 3 a § om förhöjt straffmaximum infördes genom samma lagstiftningsärende som straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § (prop. 2022/23:53). Möjligheten att tillämpa en förhöjd straffskala när det föreligger synnerligen försvårande omständigheter enligt den sistnämnda bestämmelsen motiverandes med hänvisning till att det måste vara möjligt att fullt ut beakta allvaret även hos sådana brott som redan befinner sig i den övre delen av en straffskala. I förarbetena noterades att den nämnda möjligheten också betonar den förhöjda straffskärpningseffekt som är avsedd i jämförelse med övriga straffskärpningsgrunder samt att ordningen även fick anses motiverad för att markera den skada eller fara på samhällsnivå som sådana brott innebär vid sidan av de konsekvenser som de innebär för det direkta brotts-offret.¹⁵³

Såväl Gängbrottsutredningen som regeringen bedömde att det borde finnas utrymme för ett överskridande av den tillämpliga straffskalan för brottet på motsvarande sätt som vid återfall (jfr 26 kap. 3 §) med fyra år också när mycket allvarlig brottslighet träffas av den nya straffskärpningsbestämmelsen, exempelvis där det maximistraff som anges i straffbestämmelsen är fängelse i åtta år eller mer. Vid mindre allvarlig brottslighet ansågs det av proportionalitetsskäl att

¹⁵³ Se prop. 2022/23:53 s. 75 f. och SOU 2021:68 s. 237 f.

utrymmet för överskridande – med förebild i 26 kap. 2 § – borde begränsas till ett lägre antal år.¹⁵⁴

I propositionen noterade regeringen att Lagrådet hade framfört att det fanns ett behov av att de båda liknande bestämmelserna i 26 kap. 2 § och den föreslagna 26 kap. 3 a § fick en så långt möjligt enhetlig utformning. Lagrådet hade i det avseendet lyft fram att det i 26 kap. 2 § inte refereras till *straffskalan för brottet*, vilket föreslogs i den nya 3 a § (punktlistan). Regeringen delade Lagrådets uppfattning att det var viktigt att bestämmelserna utformades på ett så långt möjligt enhetligt sätt. Enligt regeringen fanns det dock en poäng med att i 3 a § referera till straffskalan för brottet. I det avseendet anförde regeringen att med uttrycket *högsta straff som kan följa* på ett brott avses inte alltid maximum i straffskalan för brottet. Om en allmän regel om straffskärpning ska tillämpas, avses med högsta straff i stället det maximala straffet som kan följa av den regeln. Som ett exempel på en sådan straffskärpningsregel nämndes återfallsregeln i 26 kap. 3 §. Vidare anförde regeringen att möjligheten att överskrida straffskalan enligt 3 a § är kopplad till att straffskärpningsbestämmelsen för kriminella uppgörelser (29 kap. 2 a §) har tillämpats. Eftersom 3 a § således tillämpas i förhållande till ett visst brott, för vilket straffskärpningsbestämmelsen är tillämplig, ansåg regeringen att det möjliga strafftillägget borde ta sin utgångspunkt i straffskalan för det brottet, även i fall då en allmän regel om straffskärpning är tillämplig. Mot denna bakgrund bedömde regeringen att Lagrådets synpunkter i denna del inte borde tillmötesgås.¹⁵⁵

Med *det högsta straff som kan följa på brottet* avses alltså i förekommande fall den förhöjda straffskala som gäller med tillämpning av 2 och 3 §§. I sådana fall är det denna straffskala, och inte det maximistraff som framgår av en enskild straffbestämmelse för en viss strafftyp, som bildar utgångspunkt. Med hur lång tid det högsta straff som kan följa på brottet får överskridas följer av punktlistan. Regleringen i punktlistan utgår, till skillnad från vad som gäller för 2 §, från det maximistraff som framgår direkt av den relevanta straffbestämmelsen. Det är aldrig möjligt att döma ut ett tidsbestämt straff som är längre än 18 år, även om 2, 3 och 3 a §§ skulle tillämpas samtidigt.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Se a. prop. s. 76 och a. betänkande s. 283.

¹⁵⁵ Se a. prop. a.s.

¹⁵⁶ Se a. prop. s. 77 och 147 f.

*Det behövs en förhöjd straffskala för brott
som omfattas av den nya straffskärpningsregeln*

I kapitel 7 föreslår vi att begränsningen i 26 kap. 1 § andra stycket brottsbalken att fängelse på viss tid inte får överstiga tio år, om inte fängelse på livstid är föreskrivet för brottet eller det följer av 2, 3 eller 3 a §, ska tas bort. I stället ska fängelse på viss tid inte få överstiga det maximistraff som framgår av straffskalan för brottet eller som annars är särskilt föreskrivet.

Som framgår av kapitel 10 föreslår vi vidare en skärpning av den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet (26 kap. 2 §). Grunden till det förslaget är att den nämnda straffskalan har blivit – eller kan förväntas bli – alltför snäv.

Också i den situationen att ett tidsbestämt fängelsestraff ska bestämmas med tillämpning av den nya straffskärpningsbestämmelse som vi föreslår ovan kan det finnas ett behov av en förhöjd straffskala. I annat fall kommer synnerligen försvårande omständigheter inte kunna ges tillräckligt genomslag när det gäller gärningar som redan ligger i den övre delen av en straffskala där fängelse endast på viss tid är föreskrivet. Det gäller inte minst med tanke på våra förslag om att reglerna för straffvärdebedömningen i allmänhet ska ändras i syfte att straffskalornas spännvidd ska utnyttjas i större utsträckning än i dag (se kapitel 9). Att synnerligen försvårande omständigheter bedöms föreligga avseende brott vars straffskala inte innehåller fängelse på livstid kan dessutom antas bli betydligt vanligare än i dag, eftersom den nya straffskärpningsbestämmelse som vi föreslår inte är begränsad till sådana särskilt allvarliga brott som omfattas av nuvarande 29 kap. 2 a § brottsbalken. Därtill kommer att vår uppfattning, som framgår av avsnitt 11.6.5, är att tillämpningen av den nya regleringen bör leda till att straffvärdet höjs betydligt mer än vad som varit aktuellt i de hovrättsavgöranden vi har gått igenom där 29 kap. 2 a § har tillämpats.

*Konstruktionen av en förhöjd straffskala
och förhållandet till andra straffskärpningsregler*

Den förhöjda straffskalan kan konstrueras på flera olika sätt. Ett sätt kan vara att utgå från nuvarande 26 kap. 3 a § brottsbalken och koppla den till sådana omständigheter som avses i den nya straffskärpningsbestämmelsen samt att vid behov göra justeringar av de påslag som

anges i respektive intervall. I kapitel 10 har vi emellertid konstaterat att en ordning med intervall där olika stora påslag görs beroende på brottets straffmaximum är förenad med betydande nackdelar, bl.a. på grund av att den leder till trösklar och andra omotiverade skillnader i den förhöjda straffskalans spännvidd på olika straffnivåer. Vi har i den delen stannat för att det vid utdömande av fängelsestraff på viss tid för flerfaldig brottslighet bör vara möjligt att dubblera det högsta av maximistraffen enligt straffskalorna för brotten, med den begränsningen att straffet inte får överstiga vare sig maximistraffen sammanlagda med varandra eller 18 år.

Som framgått av avsnitt 11.5 konstrueras i Danmark och Norge en förhöjd straffskala för vissa brott med koppling till kriminella nätverk på så sätt att det maximistraff som annars gäller för brottet som utgångspunkt dubblas. I Danmark gäller detta med den begränsningen att det högsta tidsbestämda straff som får dömas ut i de aktuella fallen är fängelse i 20 år (33 § andra stycket i den danska strafflagen). Enligt norsk rätt – där det inte finns fängelse på livstid – är dubblingsmöjligheten i stället begränsad på så sätt att straffet inte får höjas med mer än sex år och inte heller överstiga 21 år eller, för personer som var under 18 år vid gärningstillfället, 15 år (79 § första stycket i den norska strafflagen).

Vår bedömning är att behovet av straffskärpning och därmed behovet av en förhöjd straffskala, relativt sett, kan göra sig lika starkt gällande oavsett straffnivå. Mot denna bakgrund – och av samma skäl som ligger bakom den föreslagna utformningen av den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet (se avsnitt 10.8.4) – anser vi att den förhöjda straffskalan vid tillämpning av den nya straffskärpningsbestämmelsen som utgångspunkt bör möjliggöra en dubbling av det maximistraff som är föreskrivet för brottet. Om det är fråga om flera brott avseende vilka synnerligen försvårande omständigheter beaktas bör dubblingen kunna avse det högsta av maximistraffen. Det bör därför inledningsvis framgå av den nu aktuella regleringen att om någon omständighet som avses i 28 kap. 8 § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger maximistraffet enligt straffskalan för brottet. Med detta som utgångspunkt bör det därefter anges att straffet dock inte får överstiga maximistraffet med mer än det dubbla.

I likhet med vad vi föreslår beträffande 26 kap. 2 § och som gäller enligt nuvarande 26 kap. 3 a § bör det därtill framgå att ett tids-

bestämt fängelsestraff, med tillämpning av den förhöjda straffskalan enligt paragrafen, inte får överstiga 18 år. I det avseendet kan nämnas att regleringen om omvandling av fängelse på livstid, som vi inte föreslår några förändringar av, är baserad på att det längsta tidsbestämda fängelsestraff som kan dömas ut är 18 år. Vidare skulle ett högre straffmaximum än så riskera att leda till alltför stränga straff i förhållande till brottslighetens allvar relativt sådana brott för vilka fängelse på livstid kan bli aktuellt.

En förhöjd straffskala som utgår från en dubblering av det maximistraff som annars hade gällt blir så pass vid att det, enligt vår uppfattning, finns ett tillräckligt utrymme att beakta såväl synnerligen försvårande omständigheter som att det kan vara fråga om flera brott. I jämförelse med den nuvarande ordningen – där påslaget enligt olika intervall kan påverkas av huruvida det är 26 kap. 2 eller 3 a §, eller båda två, som tillämpas – bör en sådan reglering också bli mera lätt-tillämpad. Vidare kommer med den lösning som vi förespråkar den förhöjda straffskalans ”tak” inte påverkas av i vilken ordning domstolen väljer att tillämpa bestämmelserna avseende brott med koppling till kriminella nätverk respektive flerfaldig brottslighet, vilket skulle kunna bli fallet med den nuvarande regleringen (se tabell 11.1 nedan).

Till det förhöjda maximistraff som kommer att gälla vid flerfaldig brottslighet och/eller synnerligen försvårande omständigheter enligt våra förslag kommer ytterligare påslag kunna göras i vissa fall av återfall i allvarlig brottslighet enligt 26 kap. 3 § brottsbalken.¹⁵⁷ Även här gäller dock att ett tidsbestämt fängelsestraff inte får överstiga 18 år.

Eftersom ett eventuellt påslag enligt 26 kap. 3 § ska läggas till den dubblering av straffmaximum som ska göras i de fall som avses här har vi funnit att den förhöjda straffskalan vid synnerligen försvårande omständigheter bör regleras i en ny paragraf som placeras efter 26 kap. 2 § men före 3 § samma kapitel. Den nya paragrafen bör därför betecknas 26 kap. 2 a § och ersätta nuvarande 26 kap. 3 a §.

Tabellerna 11.1 och 11.2 nedan visar vad straffmaximum enligt en förhöjd straffskala uppgår till i dag i förhållande till förekommande straffmaximum i straffskalan respektive vad det i stället kommer att uppgå till enligt våra förslag.

¹⁵⁷ I SOU 2024:48 föreslås att bestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken i vissa avseenden ändras i skärpande riktning.

Tabell 11.1 Straffmaximum med tillämpning av 26 kap. 2–3 a §§ i dag

Högsta maximistraff enligt tillämpliga straffstadganden	Straffmaximum om 2 § eller 3 a § tillämpas	Straffmaximum om 2 § och sedan 3 a § tillämpas	Straffmaximum om 3 a § och sedan 2 § tillämpas	Straffmaximum om 2, 3 a och 3 § tillämpas
6 månader	1 år 6 månader	2 år 6 månader	2 år 6 månader	
1 år	2 år	3 år	3 år	
2 år	3 år	4 år	4 år	
3 år	4 år	5 år	6 år	
4 år	6 år	8 år	8 år	
5 år	7 år	9 år	9 år	
6 år	8 år	10 år	12 år	
7 år	9 år	11 år	13 år	17 år
8 år	12 år	16 år	16 år	18 år
10 år	14 år	18 år	18 år	18 år
12 år*	–	–	–	–

*Fängelse i mer än tio år kan enligt den nuvarande regleringen inte dömas ut för enskilda brott som inte har fängelse på livstid i straffskalan. Enligt vad vi föreslår ska denna begränsning tas bort (se kapitel 7) och straffmaximum för ett antal brottstyper höjas från tio till tolv år (se kapitel 8).

Tabell 11.2 Straffmaximum med tillämpning av den reglering vi föreslår

Högsta maximistraff enligt tillämpliga straffstadganden	Straffmaximum med en dubblering av maximistraffet upp till 18 år	Straffmaximum om även 3 § tillämpas	Straffmaximum om även 3 § enligt vad som föreslås i SOU 2024:48 tillämpas
6 månader	1 år		
1 år	2 år		
2 år	4 år		
3 år	6 år		
4 år	8 år		
5 år	10 år		
6 år	12 år		18 år
7 år	14 år	18 år	18 år
8 år	16 år	18 år	18 år
10 år	18 år	18 år	18 år
12 år	18 år	18 år	18 år

Som framgår av tabellerna innebär våra förslag en skärpning av den förhöjda straffskalan på de flesta straffnivåer, även för det fall att det både föreligger synnerligen försvårande omständigheter och är fråga

om flerfaldig brottslighet. På den allra lägsta straffnivån, där maximistrafet enligt det tillämpliga straffstadgandet är fängelse i sex månader, innebär våra förslag i stället att den förhöjda straffskalan sänks. För brott som har ett sådant maximistraff stannar påföljden emellertid oftast vid böter och i de undantagsfall där fängelse blir aktuellt kommer ett dubblerat straffmaximum med god marginal att rymma även kraftiga höjningar av straffvärdet. Sett till den situationen att det både föreligger synnerligen försvårande omständigheter och rör sig om flera brott medför våra förslag en sänkning av straffmaximum även på den näst lägsta nivån, dvs. där det högsta maximistrafet enligt de tillämpliga straffstadgandena är fängelse i ett år. I praktiken bör dock inte heller den förändringen få någon särskild betydelse. Detta eftersom straffskalor med så låga maximistraff typiskt sett har en betydande spännvidd i sig, vilket gör att såväl synnerligen försvårande omständigheter som det förhållandet att det är fråga om flera brott ändå kommer kunna ges ett tillräckligt genomslag.

Innebörden av den här föreslagna regleringen och dess förhållande till 26 kap. 2 och 3 §§ kan illustreras med följande exempel.

A ska dömas för grovt narkotikabrott och grovt bedrägeri. Straffmaximum enligt straffskalan för de aktuella brotten är sju respektive sex års fängelse. Rätten beaktar inte någon omständighet som avses i 28 kap. 8 § vid bedömningen av straffvärdet för något av brotten och tillämpar inte heller 26 kap. 3 §. Enligt 26 kap. 2 §, med de ändringar vi föreslår, får rätten i detta fall döma till fängelse i högst 13 år (maximistrafen sammanlagda med varandra, som i detta fall är lägre än det högsta maximistrafet dubblerat).

B ska dömas för samma brott som A. Vid bedömningen av straffvärdet för det grova narkotikabrottet beaktar rätten någon omständighet som avses i 28 kap. 8 §. I övrigt är förhållandena desamma som i exemplet med A. Enligt föreslagna 26 kap. 2 a § får rätten i detta fall döma till fängelse i högst 14 år (maximistrafet för det grova narkotikabrottet dubblerat). (Resultatet skulle ha blivit detsamma om rätten även vid bedömningen av det grova bedrägeriet hade beaktat någon omständighet som avses i 28 kap. 8 §, eftersom grovt bedrägeri inte har ett högre maximistraff än grovt narkotikabrott.)

C ska dömas för samma brott som A och B. Vid bedömningen av straffvärdet för det grova bedrägeriet, men inte det grova narkotikabrottet, beaktar rätten någon omständighet som avses i 28 kap. 8 §. I övrigt är förhållandena desamma som i exemplet med A och B. Enligt 26 kap. 2 §, med de ändringar vi föreslår, får rätten i detta fall döma till fängelse i högst 13 år (maximistrafen sammanlagda med varandra). Att även före-

slagna 26 kap. 2 a § är tillämplig gör i detta fall inte någon skillnad, eftersom en tillämning av den paragrafen i sig endast skulle medge att rätten får döma till fängelse i högst 12 år (maximistraffet för det grova bedrägeriet dubblerat).

D ska dömas för samma brott som A, B och C. Förhållandena är desamma som i exemplet med B men rätten tillämpar dessutom 26 kap. 3 § på grund av att D tidigare har dömts till ett längre fängelsestraff för grovt narkotikabrott. Det högsta straff som kan följa på brottsligheten enligt föreslagna 26 kap. 2 a § är, som framgått ovan, 14 år (maximistraffet för det grova narkotikabrottet dubblerat). Tillämpningen av 26 kap. 3 § medför att rätten i detta fall får döma till fängelse på viss tid som med fyra år överstiger 14, dvs. i högst 18 år.

12 Billighetsskäl, andra strafflindringsgrunder och påföljdseftergift

12.1 Uppdrag och disposition

Vid påföljdsbestämningen ska domstolen beakta vissa strafflindringsgrunder, bl.a. s.k. billighetsskäl. Det är fråga om omständigheter, som saknar betydelse vid straffvärdebedömningen, men som vid påföljdsbestämningen verkar i lindrande riktning och som främst anknyter till gärningspersonens personliga förhållanden eller något som har inträffat i tiden efter brottet. Det kan handla om att brottet får vissa negativa konsekvenser för den tilltalade, exempelvis uppsägning från arbetet, eller att verkställigheten av påföljden påverkar den tilltalade särskilt hårt på grund av den tilltalades höga ålder eller dåliga hälsa.

I direktiven framhålls att när sådana förhållanden på gärningspersonens sida påverkar påföljdsbestämningen utgör detta ett avsteg från principen om att straffets stränghet ska bestämmas efter brottets svårhet och innebär att gärningspersonens intressen delvis ges företräde framför andra intressen som exempelvis brottsoffrets möjlighet till upprättelse. Vidare anges att det bör krävas starka skäl för att ett sådant avsteg ska vara motiverat. I direktiven framhålls också att den skada som orsakats brottsoffret inte blir mindre av att gärningspersonen exempelvis förlorar sitt arbete och att när sådana hänsyn tas vid påföljdsbestämningen innebär det en risk för att den påföljd som döms ut inte uppfattas som rimlig och rättvis utifrån samhällets och brottsoffrets perspektiv. I vårt uppdrag ingår därför att se över reglerna om strafflindring och föreslå ändringar som innebär att billighetsskäl ska ha en mindre betydelse för påföljdsbestämningen. Enligt direktiven ska vi överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken

utmönstras eller i vart fall ges en mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen. I direktiven anges att bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan i 29 kap. 5 a § brottsbalken bör vara kvar.

I kapitlets inledande avsnitt behandlar vi strafflindringsgrunderna enligt gällande rätt (avsnitt 12.2). Här redogör vi för den rättsliga regleringen (avsnitt 12.2.1), strafflindringsgrundernas bakgrund (avsnitt 12.2.2) och deras närmare innebörd (avsnitt 12.2.3). Därefter beskriver vi kortfattat hur strafflindringsgrunderna regleras i några andra nordiska länder (avsnitt 12.3). Slutligen redovisas våra överväganden och förslag (avsnitt 12.4).

12.2 Strafflindringsgrunderna enligt gällande rätt

12.2.1 Den rättsliga regleringen

Av 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken följer att domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälig omfattning ska beakta vissa uppräknade omständigheter, s.k. billighetsskäl. De omständigheter som kan medföra strafflindring enligt bestämmelsen är

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,
3. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks,
4. om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,
5. om den tilltalade frivilligt angett sig,
6. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,
7. om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, eller

8. om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

En liknande bestämmelse om strafflindring finns i 29 kap. 5 a § brottsbalken. Enligt första stycket i den bestämmelsen ska domstolen vid straffmätningen i skälighetsomfattning beakta om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Detta gäller även enligt andra stycket om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av någon annans brott för vilket det inte är föreskrivet 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.

Vad gäller strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 a § brottsbalken anges i 45 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken att om åklagaren anser att det finns skäl att beakta sådana omständigheter ska han eller hon i stämningsansökan lämna ett förslag till påföljd. Påföljdsförslaget, som inte är bindande för domstolen, ska enligt 30 kap. 5 § första stycket 4 rättegångsbalken anges i domen.

Föreligger en sådan omständighet som avses i 29 kap. 5 eller 5 a §§ brottsbalken får domstolen, enligt vad som framgår av sista stycket i respektive bestämmelse, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet om det finns särskilda skäl för det. Är det med hänsyn till någon sådan omständighet som avses i bestämmelserna uppenbart oskäligt att döma till påföljd ska domstolen, enligt 29 kap. 6 § brottsbalken, meddela påföljdseftergift.

Förutom vid straffmätningen ska strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken beaktas vid påföljdsvalet och kan då tala för en lindrigare påföljd än fängelse (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Påföljdslindring kan även i vissa fall ges som kompensation för en rättighetskränkning, främst när handläggningen har varit så långsam att det har inneburit en kränkning av den tilltalades rätt till rättegång inom skälighetsomfattning. Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen ska en rättegång genomföras rättvist och inom skälighetsomfattning. Vidare ska enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, såvitt nu är av intresse, vara och en vid prövning av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälighetsomfattning och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Om denna rätt har kränkts, följer av artikel 13 i konventionen att den

förfördelade ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet för att kunna få kompensation för kränkningen.

12.2.2 Strafflinningsgrundernas bakgrund

1989 års påföljdsreform

29 kap. 5 § brottsbalken infördes genom 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120). Före reformen gällde som princip att domstolen vid påföljdsbestämningen skulle göra en avvägning mellan påföljdernas allmän- och individualpreventiva effekter. I dåvarande 1 kap. 7 § brottsbalken angavs att rätten vid val av påföljd, med iakttagande av vad som krävdes för att upprätthålla allmän laglydnad, skulle fästa särskilt avseende vid att påföljden ska vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället. Gärningspersonens personliga förhållanden och förhållanden som tillkommit efter brottet beaktades då främst utifrån ett individualpreventivt resonemang, dvs. genom överväganden om vad som bäst kunde främja gärningspersonens återanpassning i samhället. Omständigheter av det slag som liknar dagens billighetsskäl fick alltså före 1989 års påföljdsreform främst genomslag vid påföljdsbestämningen genom att de motiverade vissa prognoser om prevention eller ett visst behandlingsbehov. Genom reformen tog lagstiftaren avstånd från att påföljdsbestämningen skulle grundas på prognoser av nämnda slag. Grundtanken från lagstiftarens sida var i stället – såvitt nu är av intresse – att det vid sidan av straffvärdet skulle finnas en rad olika omständigheter, s.k. billighetsskäl, som det i det enskilda fallet skulle vara orättfärdigt att inte beakta i mildrande riktning vid påföljdsbestämningen. Dessa billighetsskäl infördes i 29 kap. 5 § brottsbalken.¹

Den nya regleringen syftade inte till att åstadkomma någon större förändring av då etablerad praxis utan bestämmelsen utformades så att den i huvudsak skulle omfatta de strafflinningsgrunder som redan före 1989 års påföljdsreform beaktades av domstolarna vid påföljdsbestämningen. Den främsta skillnaden låg i stället i hur utfallet vid påföljdsbestämningen motiverades. Före reformen behövde domstolen resonera i termer av prevention och behandlingsbehov. Efter

¹ Se prop. 1987/88:120 s. 32 f., 47 f. och 96, SOU 1986:14 s. 66 ff. och 415 ff. samt Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 289 ff. Se även Ågren, Billighetsskäl i BrB 29:5 – berättigande och betydelse vid påföljdsbestämning, 2013, s. 18 f. och 41 ff. för en mer utförlig redogörelse avseende den historiska bakgrunden.

reformen motiverades billighetsskälens genomslag vid påföljdsbestämningen främst genom att det vore oskäligt att inte beakta vissa förhållanden på gärningspersonens sida i mildrande riktning, dvs. främst av humanitetshänsyn. Enligt propositionen skulle omständigheterna vägas in i mildrande riktning i minst samma utsträckning som tidigare. Genom att i lagtexten ange exempel på vissa typer av billighetsskäl eftersträvades även en större enhetlighet i praxis. I propositionen betonades att paragrafen var avsedd att tillämpas med viss försiktighet så att den inte medför risker för en oenhetlig praxis eller sociala orättvisor vid straffmätningen.² Billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken utformades i huvudsak i enlighet med det lagförslag som lämnades i Fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande (SOU 1986:13–15).³

2015 års lagändring

Den ursprungliga lydelsen av 29 kap. 5 § brottsbalken ändrades första gången 2015. Genom lagändringen (prop. 2014/15:37) infördes en ny strafflindringsgrund som tar sikte på medverkan vid utredningen av egen brottslighet. I övrigt innebar lagändringen inte några större sakliga förändringar. En särskild regel om s.k. sanktionskumulation infördes i förtydligande syfte (numera punkten 7). Vidare omdisponerades punkterna i 29 kap. 5 § brottsbalken så att de skäl för strafflindring som ansågs vila på samma grund följer efter varandra. Härutöver gjordes vissa förtydliganden av de strafflindringsgrunder som tog sikte på utvisningsmen (numera upphävd) och arbetsrättsliga följder m.m. (numera punkten 6). Utgångspunkten var dock att tidigare förarbetsuttalanden och praxis alltjämt skulle ge vägledning i fråga om när och i vilken utsträckning som de omständigheter som anges i bestämmelsen ska påverka påföljdsbestämningen. Liksom i de tidigare förarbetena framhölls i de nya förarbetena att bestämmelsen var avsedd att tillämpas med viss restriktivitet och att billighetsskäl ska ha viss tyngd för att strafflindring ska medges med stöd av regleringen.⁴

I propositionen betonades även att ett påföljdssystem som enbart tar hänsyn till omständigheter som är relevanta för straffvärdet riskerar att bli alltför fyrkantigt och kan medföra oskäliga resultat. Systemet måste därför, framför allt av humanitetsskäl, tillåta individuella

² Se a. prop. s. 47 f. och s. 90.

³ Se a. prop. särskilt s. 47.

⁴ Se prop. 2014/15:37 s. 37 ff.

hänsynstaganden som inte enbart tar sikte på den brottsliga gärningen utan som även tar hänsyn till omständigheter som har med gärningspersonens personliga förhållanden att göra eller något som har inträffat efter brottet.⁵ Dessutom framhölls att reaktionen på ett brott, med hänsyn till bl.a. humanitetsprincipen, inte bör vara mer ingripande än nödvändigt och att det för att uppnå en balans mellan olika sanktioner är viktigt att domstolen gör en helhetsbedömning vid påföljdsbestämningen.⁶ Billighetsskålen i 29 kap. 5 § brottsbalken motiverades alltså, liksom vid 1989 års påföljdsreform, främst av humanitetshänsyn.

Vad gäller straffflindring på grund av medverkan vid egen brottslighet motiverades dock införandet av den nya straffflindringsgrunden utifrån flera olika utgångspunkter. I propositionen framhöll regeringen att det kan anses rimligt att en gärningsperson som har medverkat vid utredningen av det egna brottet och vars agerande ger uttryck för ansvarstagande och ånger får tillgodoräkna sig detta förhållande vid påföljdsbestämningen. En ordning som uppmuntrar ett sådant beteende ansågs även indirekt kunna bidra till att främja respekten för rättsväsendet. Det hänvisades även till att en sådan ordning överensstämmer med vad som gäller i flera andra nordiska länder. Vidare pekade regeringen på att bestämmelsen kan förväntas bidra till en effektivare utrednings- och lagföringsprocess och att resurser frigörs för utredning av annan brottslighet. Även utifrån ett brottsofferperspektiv ansågs det finnas fördelar. Detta eftersom det för ett brottsoffer ansågs kunna vara av stor betydelse, inte minst för möjligheten att bearbeta upplevelsen av brottet, att utredning och lagföring sker så tätt inpå brottet som möjligt och att ekonomiska anspråk som kan finnas från brottsoffrets sida behandlas snabbare. Ett erkännande från den tilltalade ansågs dessutom ibland kunna vara befriande för brottsoffret och avlasta de skam- och skuldkänslor som många brottsoffer känner.⁷ Ett införande av en regel om straffflindring på grund av medverkan vid egen brottslighet motiverades alltså inte enbart av humanitetshänsyn, utan även av effektivitetsskäl och brottsoffrets intresse av upprättelse.

2015 års lagändring bygger på de förslag till förändringar av billighetsskålen i 29 kap. 5 § brottsbalken som Påföljdsutredningen lämnade i sitt betänkande (SOU 2012:34) och Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) lämnade i sitt slutbetänkande (SOU 2005:117).

⁵ Se a. prop. s. 13 f.

⁶ Se a. prop. s. 27.

⁷ Se a. prop. s. 14 och 18 ff.

I främst två avseenden skiljer sig dock lagändringen från de lagförslag som lades fram av nyss nämnda utredningar. För det första föreslog både Påföljdsutredningen och BRU att kravet på särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till billighetsskäl skulle slopas, främst med hänvisning till att kravet ansågs utgöra en omotiverad begränsning av billighetsskälens genomslag vid påföljdsbestämningen som kunde ge upphov till orättvisa tröskeeffekter. Påföljdsutredningen och BRU pekade i det sammanhanget särskilt på att om två personer begår olika brott med samma straffvärde bör inte förutsättningarna för att beakta strafflindringsgrunder vara beroende av minimistraffet för respektive brott. Vidare framhölls att något motsvarande kvalificerande rekvisit för att gå under straffminimum genom en lagändring 1994 inte längre gäller för sådana förmildrande omständigheter som tar sikte på straffvärdet (jfr 29 kap. 3 § brottsbalken).⁸ För det andra föreslog Påföljdsutredningen att den strafflindringsgrund som avser att det hade gått långt tid sedan brottet begicks (numera 29 kap. 5 § första stycket 3 brottsbalken) skulle kompletteras med att domstolen även ska beakta att rättegången inte genomförts inom skälig tid. Påföljdsutredningen menade att det därmed skulle uppnås en mer logisk och enhetlig ordning.⁹

Regeringen ansåg emellertid att det inte fanns skäl att gå vidare med något av dessa två lagförslag. Vad gäller det förstnämnda förslaget menade regeringen att ett slopande av kravet på särskilda skäl skulle riskera att öppna upp för en alltför generös tillämpning av billighetsskäl och därmed minska förutsebarheten i fråga om vilket straff som gäller för ett visst brott. Vad gäller det sistnämnda förslaget menade regeringen att det kunde ifrågasättas om den föreslagna ändringen var lämplig och skulle åstadkomma ett sådant förtydligande i bestämmelsen om billighetsskäl som åsyftats. Regeringen pekade särskilt på att påföljdslindring som kompensation för en kränkning av rätten till en rättegång inom skälig tid enligt Europakonventionen inte grundar sig på straffrättsliga överväganden, låt vara att sådan kompensation så långt som möjligt ska anpassas till det straffrättsliga systemet.¹⁰

⁸ Se SOU 2012:34, band 3, s. 237 ff. och SOU 2005:117 s. 79 ff. särskilt på s. 85 f. Jfr även bl.a. Ågren, a.a., s. 333 ff. för liknande kritik mot kravet på särskilda skäl.

⁹ Se SOU 2012:34, band 3, s. 239 ff.

¹⁰ Se a. prop. s. 32 ff.

2022 års lagändringar

En kronvittnesreglering införs

En ny bestämmelse om strafflindring, 29 kap. 5 a § brottsbalken, trädde i kraft den 1 juli 2022. Lagändringen bygger på det lagförslag som Utredningen om en stärkt rättsprocess och en ökad lagföring lämnade i sitt betänkande (SOU 2021:35). Genom lagändringen (prop. 2021/22:186) flyttades den strafflindringsgrund som tar sikte på medverkan vid utredningen av egen brottslighet, och som sedan 2015 fanns i 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken (andra ledet i punkten 5), till första stycket i den nya bestämmelsen utan att någon ändring i sak var avsedd. Samtidigt infördes en ny strafflindringsgrund i bestämmelsens andra stycke som tar sikte på medverkan vid utredningen av annans brottslighet, en s.k. kronvittnesreglering.

Frågan om att införa en kronvittnesreglering i den svenska rättsordningen har behandlats i flera tidigare utredningar. Nackdelarna med ett sådant system har då ansetts överväga fördelarna och något författningsförslag har inte lagts fram. Då har bl.a. betonats svårigheten med att bevisvärdera uppgifterna som en tilltalad lämnar om någon annans brottslighet, risken för falska angivelser och det problematiska i att påföljdsfrågan i någon mån blir förhandlingsbar. Vidare har betonats att en sådan ordning kan vara problematisk för den tilltalade och de medtilltalades rätt till en rättvis rättegång. En annan invändning som lyfts fram är att en kronvittnesreglering uppmuntrar till mindre tilltalande beteende, såsom skvaller.¹¹ När en kronvittnesreglering nu infördes har den framför allt motiverats utifrån effektivitetshänsyn. Att en misstänkt kan få strafflindring i utbyte mot uppgifter om brott som någon annan begått kan enligt motiven förväntas öka incitamenten för den misstänkte att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. En sådan ordning har också bedömts kunna medföra positiva effekter för möjligheten att bryta den tystnadskultur som skapats och som medför att brott som begås inom ramen för kriminella nätverk är särskilt svåra att utreda. På så sätt förväntas regleringen även kunna bidra till att fler allvarliga och svårutredda brott klaras upp och att fler personer lagförs. Ytterligare argu-

¹¹ Se SOU 2021:35 s. 167 ff. för en genomgång av de skäl som kan anföras för respektive mot ett kronvitnesssystem. Här återfinns även på s. 185 ff. en redogörelse avseende de utredningar som har behandlat frågan om införandet av ett sådant system i Sverige. Se även SOU 2024:51, särskilt s. 172 ff., för en liknande redogörelse.

ment som lyfts fram är att ett system med straffliedring vid medverkan i utredningen av någon annans brott finns i ett flertal europeiska länder, bl.a. Danmark och Norge, och att en sådan ordning är förenlig med Europakonventionen.¹²

I propositionen framhölles att motiven bakom den nya straffliedringsgrunden skiljer sig från de ursprungliga motiven bakom införandet av övriga straffliedringsgrunder i 29 kap. 5 § brottsbalken. För att åstadkomma en distinktion mellan befintliga straffliedringsgrunder, som motiveras av billighetsskäl, och den nya straffliedringsgrunden, som motiveras av effektivitetsskäl, infördes den nya straffliedringsgrunden i en ny särskild paragraf. I syfte att reglera samtliga frågor om straffliedring vid utredningsmedverkan sammanhållet – och då det kunde förväntas uppstå situationer där en tilltalad medverkade till utredningen av såväl sin egen som annans brottslighet – flyttades även straffliedringsgrunden som tar sikte på medverkan vid utredningen av egen brottslighet till den nya paragrafen.¹³

Ett billighetsskäl slopas

Genom ytterligare en lagändring (prop. 2021/22:224) som trädde i kraft den 1 augusti 2022 upphävdes den straffliedringsgrund som enligt dåvarande 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken tog sikte på det men som en enskild orsakas genom utvisning på grund av brott. Lagändringen bygger på det lagförslag som lämnats av Utredningen om utvisning på grund av brott (SOU 2021:61). Grundtanken med lagändringen är att det men som utvisningen innebär för den enskilde ska beaktas när återreseförbudets längd bestäms i stället för vid påföljdsbestämningen.

Som skäl för lagändringen anförde regeringen att det kunde framstå som stötande och riskera att skada förtroendet för rättssystemet om straffet sätts ner på grund av utvisningsmen om utvisningen senare inte verkställs. Regeringen framhöll även att utvisningsmen fortfarande kan beaktas när återreseförbudets längd bestäms och att regelverket ser ut så i exempelvis Norge och Finland. Vidare anfördes att det i de utländska rättsordningar som granskats inte fanns några regler om att utvisningsmen ska beaktas vid fastställandet av den straffrätts-

¹² Se prop. 2021/22:186 s. 22 och 52 ff. samt SOU 2021:35 s. 218 ff.

¹³ Se a. prop. s. 57.

liga påföljden samt att Europadomstolen ofta fäster vikt vid just återreseförbudets längd när den bedömer om en utvisning är proportionerlig. Eftersom det nya regelverket om utvisning på grund av brott bl.a. innebär att de omständigheter som kan ge skäl för att lindra påföljden på grund av utvisningsmen är desamma som kan ge skäl för att meddela ett kortare återreseförbud, ansågs det dessutom mer följdenligt att det men som utvisningen innebär får inverkan på utvisningens varaktighet i stället för på straffets längd.¹⁴

Kronvittnesregleringen ses över

Reglerna om straffflintring vid medverkan i utredningen av någon annans brott har i närtid setts över av Utredningen om anonyma vittnen, som bl.a. har haft i uppdrag att se över hur reglerna har fungerat i praktiken och analysera om reformen har gett önskat resultat i fråga om effektivitet och rättssäkerhet. Vidare har utredningen haft att ta ställning till om åklagarens förslag till straffflintring bör bli bindande för domstolen och, oavsett ställningstagande, lämna ett förslag på hur en sådan reglering kan utformas. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 2024:51) till regeringen i juni 2024 och har däri bl.a. redovisat den bedömningen att nuvarande reglering kan bli tillräckligt effektiv och att någon författningsändring för närvarande inte är nödvändig. Utredningen pekar i det sammanhanget särskilt på att den straffflintring som kan erhållas är tillräckligt förmånlig för att kunna motivera den misstänkte att medverka i utredningen. Vidare framhålls att av de avgöranden som finns där åklagaren har framställt ett förslag till påföljd, eller i vart fall ett förslag till straffflintring, i stämningsansökan eller vid huvudförhandlingen, framgår att domstolarna inte har tillämpat en mer restriktiv straffflintring än den som åklagaren föreslagit. Därför menar utredningen att om åklagaren redan under förundersökningen är tydlig mot den misstänkte med vilken straffflintring som åklagaren kommer att göra gällande i domstol, bör straffflintringen kunna bli tillräckligt förmånlig, tydlig och förutsebar för den misstänkte. Det i sin tur bör, enligt utredningen, kunna öka incitamenten för misstänkta och tilltalade att i större utsträckning börja samarbeta och lämna uppgifter om någon annans brott.¹⁵

¹⁴ Se prop. 2021/22:224 s. 77.

¹⁵ Se SOU 2024:51, särskilt s. 224 ff.

Utredningen har i sitt slutbetänkande även lämnat ett alternativt författningsförslag, som den inte ställer sig bakom. Författningsförslaget innebär bl.a. att domstolen vid straffmätningen inte i skärpande riktning ska få avvika från en av åklagaren i särskild ordning beslutad utfästelse om strafflindring avseende den tilltalades medverkan i utredningen av någon annans brott.¹⁶ Författningsförslaget har ännu inte resulterat i någon lagstiftning.

12.2.3 Strafflindringsgrundernas närmare innebörd

Strafflindringsgrundernas betydelse vid straffmätningen och påföljdsvalet

Förekomsten av en strafflindringsgrund i 29 kap. 5 eller 5 a § brottsbalken innebär att domstolen vid straffmätningen i lindrande riktning ska avvika från straffvärdet vid bestämmandet av straff. Domstolen ska alltså i förhållande till straffvärdet bestämma ett kortare fängelsestraff, i vissa fall böter i stället för fängelse, eller ett lägre bötesstraff. Bedömningen resulterar i vad som brukar kallas för ett straffmätningssvärde.¹⁷

Högsta domstolen har i flera rättsfall framhållit att det i grunden finns anledning till en viss restriktivitet vid användningen av billighetsskålen i 29 kap. 5 § brottsbalken så att tillämpningen inte medför risker för en oenhetlig praxis och sociala orättvisor vid straffmätningen. Enligt Högsta domstolen krävs det därför att billighetsskålen har viss tyngd för att en strafflindring ska kunna medges. När det väl konstaterats föreligga billighetsskäl som ska beaktas vid straffmätningen måste de dock tillåtas få ett märkbart genomslag. Allmänt gäller att reduceringen av straffet bör vara beroende av den straffvärdenivå som det aktuella brottet eller brottsligheten ligger på och av billighetsskälens styrka och art. Rör det sig om mycket höga straffvärden kan det bli aktuellt att mer påtagligt reducera ett fängelsestraff. Vid kortare fängelsestraff bör reduktionen begränsas till en eller annan

¹⁶ Se a. betänkande, särskilt s. 227 ff.

¹⁷ Med straffmätningssvärdet avses i allmänhet det resultat som domstolen kommer fram till sedan den har beaktat de regler som gäller för bestämmandet av straffvärdet i 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken samt strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken och ungdomsreduktionen i 29 kap. 7 § brottsbalken.

månad.¹⁸ Dessa utgångspunkter gäller även vid tillämpningen av 29 kap. 5 a § brottsbalken.¹⁹

Som framgår av den lagtext som redovisats i avsnitt 12.2.1 ska strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken beaktas inte bara vid straffmätningen utan även vid påföljdsvalet. En särskild fråga i sammanhanget är därför om strafflindringsgrunderna i det enskilda fallet bör få genomslag vid både straffmätningen och påföljdsvalet. I förarbetena berörs frågan inte särskilt ingående annat än att det där konstateras att samma omständigheter kan påverka både straffmätningen och påföljdsvalet.²⁰

Högsta domstolen har i rättsfallet ”Skärtorsdagsdomen” NJA 2008 s. 359 berört frågan om de olika billighetsskälerna har störst betydelse för påföljdsvalet eller för straffmätningen och framhållit att det inte finns något generellt svar på den frågan. Rent allmänt torde det dock enligt Högsta domstolen kunna sägas att förutsättningarna för att billighetsskälerna ska få genomslag på påföljdsvalet minskar ju högre straffvärdet är av den brottslighet som föreligger till bedömning. Vilket genomslag som omständigheterna bör få växlar också beroende på vilken typ av omständighet som är aktuell i det enskilda fallet. Vidare menar Högsta domstolen att det exempelvis är naturligt att olika former av s.k. sanktionskumulation primärt beaktas vid straffmätningen medan hänsyn till den tilltalades hälsotillstånd och liknande i allmänhet torde vara av störst betydelse för påföljdsvalet.²¹

Att strafflindringsgrundernas genomslag vid påföljdsvalet i allmänhet minskar ju högre straffvärdet är hänger samman med att det föreligger en presumtion för att välja fängelse som påföljd om brottslighetens straffvärde motsvarar eller överstiger ett års fängelse och den ”tumregel” som numera följer av Högsta domstolens praxis. Enligt denna tumregel gäller att om straffvärdet överstiger ett år, men fängelsestraffet sätts ner på grund av den tilltalades ungdom eller någon strafflindringsgrund i 29 kap. 5 eller 5 a § brottsbalken till kortare tid än ett år ska den tänkta kortare strafflängden (straffmättnings-

¹⁸ Se bl.a. ”Mordet med brödkniven” NJA 2021 s. 377 p. 18 och 19, ”Narkotikadistributören” NJA 2021 s. 525 p. 13 och 14, ”Den livshotande sjukdomen” NJA 2021 s. 687, p. 9 och 10 samt ”Fentanylstölden” NJA 2023 s. 9 p. 9 och 10. Jfr även ”Skattetillägg och billighetsskäl” NJA 2020 s. 734 p. 8, NJA 2010 s. 485 p. 3 och NJA 2010 s. 592 p. 7 och 8. Jfr dock ”Företagsboten och fängelsestraffet” NJA 2012 s. 826 p. 64 som ger uttryck för en något mer generös användning av billighetsskälerna.

¹⁹ Se ”De två narkotikadistributörerna” NJA 2022 s. 1094 p. 11–13 och ”Glassplittret i väskan” NJA 2023 s. 265 p. 11–13.

²⁰ Se prop. 1987/88:120 s. 99.

²¹ Jfr även bl.a. ”Den livshotande sjukdomen” p. 15 och 16 och NJA 2010 s. 592 p. 8.

värdet) vara avgörande för om det råder en presumtion för fängelse med hänsyn till straffvärdet.²² För varje månad som straffvärdet överstiger ett års fängelse krävs alltså en allt större reduktion av straffvärdet på grund av någon strafflindringsgrund för att fängelsepresumtionen med hänsyn till straffvärdet ska upphöra. Vid mycket höga straffvärden får därmed strafflindringsgrunderna främst betydelse vid bestämmandet av fängelsestraffets längd (straffmätningen) eftersom presumtionen för fängelse med hänsyn till straffvärdet då kvarstår även efter att straffvärdet har reducerats med ett stort antal månader eller till och med år.

Någon liknande tumregel för hur strafflindringsgrunderna påverkar påföljdsvalet när det främst är brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet som talar för fängelse finns inte. I dessa fall får skälen som talar för fängelse vägas mot tyngden av de strafflindringsgrunder som åberopas. I en del fall kan en sådan avvägning leda till att påföljden inte blir fängelse. I andra fall kan det i stället leda till att det fängelsestraff som döms ut reduceras med en eller några månader.²³ I sammanhanget ska dock nämnas att när brottslighetens straffmätningssvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer, och brottslighetens art talar för att ett fängelsestraff ska väljas, krävs enligt Högsta domstolen alldeles särskilda skäl för att välja annan påföljd än fängelse och det gäller även om brottslighetens art bara i mindre grad talar för fängelse.²⁴ I dessa fall torde alltså krävas tyngre vägande strafflindringsgrunder än annars för att sådana grunder ska bryta fängelsepresumtionen och därmed påverka påföljdsvalet. Vidare ska nämnas att billighetsskäl som i ett enskilt fall starkt talar mot ett längre fängelsestraff kan möjliggöra en användning av påföljdskombinationen skyddstillsyn och fängelse, s.k. 28:3-fängelse. Vid artbrottslighet är det normalt möjligt att tillämpa påföljdskombinationen skyddstillsyn och fängelse till och med ett straffmätningssvärde som motsvarar fängelse i ett år. Huruvida påföljdskombinationen skyddstillsyn och fängelse ska väljas i ett sådant fall måste dock i slutänden avgöras utifrån med vilken styrka

²² Se t.ex. "Den positiva utvecklingen" NJA 2023 s. 1118 p. 9. med där gjorda hänvisningar till förarbeten och praxis. Jfr även Victor, "Straffmätningssvärde" och påföljdsväl, SvJT 2015 s. 173–198, Borgeke, Straffmätningssvärdet – en replik, SvJT 2015 s. 281–291, Asp, Enighet om tumregeln, SvJT 2015 s. 292–296 samt Borgeke & Forsgren, a.a., s. 387 ff.

²³ Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 391 f.; jfr exempelvis "Toftavägen" NJA 2021 s. 820 och "Fentanylstölden" NJA 2023 s. 9.

²⁴ Se bl.a. "Den positiva utvecklingen" NJA 2023 s. 1118 p. 12. "Den livshotande sjukdomen" NJA 2021 s. 687 p. 17 och "Pistolen på Tellusgatan" NJA 2016 s. 553 p. 20.

brottslighetens art talar för fängelse och hur starka billighetsskäl i det enskilda fallet är.²⁵

I den juridiska litteraturen har framhållits att strafflindringsgrunderna kan påverka såväl straffmätningen som valet av påföljd, men att det inte går att generellt slå fast i vilken utsträckning detta bör ske samt huruvida det i första hand bör ske vid straffmätningen eller vid valet av påföljd. Svaren varierar dels beroende på vilken omständighet som åberopas, dels beroende på styrkan hos skälerna för att bestämma påföljden till fängelse. Ju starkare skälerna för fängelse är desto tydligare strafflindringsgrunder krävs för att dessa ska kunna påverka valet av påföljd.²⁶ Vidare har framhållits att den dubbla funktionen har skapat viss osäkerhet om det är lagstiftarens avsikt att de utpekade billighetsskälerna ska påverka såväl straffmätningen som valet av påföljd och om det är avsett att de utpekade omständigheterna alltid ska ges denna betydelse vid påföljdsbestämningen. Klart är dock att det inte handlar om ett antingen-eller-förhållande. Det är alltså fullt möjligt att billighetsskäl i lindrigare riktning kan påverka såväl straffmätningens värde som vilken påföljd som domstolen dömer ut.²⁷

Närmare om de olika billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken

Olika grupper av billighetsskäl

Uppräkningen av de åtta strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken är uttömmande. Den sista punkten är dock allmänt hållen och ger möjlighet att ta hänsyn till olika inte närmare i paragrafen angivna omständigheter.²⁸ Billighetsskälerna kan delas in i olika grupper. En grupp hänför sig till omständigheter som gärningspersonen inte har kontroll över, men som innebär att det kan anses oskäligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets straffvärde (numera punkterna 1–3). En annan grupp knyter an till bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök m.m. i 23 kap. 3 § brottsbalken och bygger på att gärningspersonen genom någon form av frivilligt handlande ger uttryck för att han eller hon ångrar sig och därigenom framstår som mindre klandervärd (numera punkterna 4 och 5).

²⁵ Se ”Den livshotande sjukdomen” NJA 2021 s. 687 p. 21 och 22 med där gjorda hänvisningar.

²⁶ Se Ågren, *Brottsbalk* (1962:700) 29 kap. 5 §, avsnitt 2.3, Lexino 2020-01-01 (JUNO); jfr Borgeke & Forsgren, a.a., s. 293 ff.

²⁷ Se Ågren, a.a., kommentaren till 30 kap. 4 §, avsnitt 2.3.1.

²⁸ Se prop. 1987/88:120 s. 89.

En tredje grupp tar sikte på det som kallas sanktionskumulation, dvs. då en gärningsperson förutom den straffrättsliga påföljden även drabbas av andra sanktioner till följd av den brottsliga gärningen (numera punkterna 6 och 7). Punkten 8 är allmänt hållen och ger, som ovan nämnt, domstolen möjlighet att beakta även andra omständigheter än de uppräknade.²⁹

Nedan följer en översiktlig redogörelse för paragrafens åtta punkter och deras närmare innebörd. Här berörs även de enskilda strafflindringsgrundernas bakomliggande motiv.³⁰

Allvarlig kroppsskada (punkten 1)

Denna punkt avser de fall då den tilltalade till följd av brottet drabbats av en allvarlig kroppsskada. Punkten har inte berörts av lagändringarna under 2015 och 2022. I förarbetena anges att övergående skador normalt inte är att hänföra till tillämpningsområdet för bestämmelsen och att skadorna ska vara av bestående karaktär. Som exempel anges i förarbetena att en rattfyllerist i samband med en trafikolycka vid den brottsliga gärningen får bestående men i form av invalidisering eller att en dynamitard vid ett inbrott får allvarliga skador genom sprängningen.³¹

I den juridiska litteraturen har framhållits att bestämmelsen, i likhet med punkten 2, kännetecknas av att den tilltalade kommer att drabbas extra hårt av straffet till följd av sin särskilda utsatthet. Grundtanken bakom bestämmelsen är att den tilltalade, utöver den utdömda påföljden, redan har drabbats av en skada till följd av brottet och därmed tillfogats ett ”naturligt straff” (*poena naturalis*). Gärningspersonen drabbas alltså hårdare än annars vilket bör beaktas vid påföljdsbestämningen.³²

²⁹ Se prop. 2014/15:37 s. 7 f. och s. 37 f. Jfr dock ”Kronvittnet” NJA 2009 s. 599, Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2022, version 7, JUNO) s. 137 samt Ågren, Billighetsskålen i BrB 29:5 – berättigande och betydelse vid påföljdsbestämning, 2013, s. 19 f. och 94 där billighetsskålen delas in i delvis andra grupper.

³⁰ Grunden för mildare behandling är emellertid inte alltid helt klar (jfr Jareborg, Påföljdsbestämningens struktur, SvJT 1992 s. 257–275 på s. 267 f. där författaren i vart fall indirekt ifrågasätter vissa av de punkter som infördes i 29 kap. 5 § brottsbalken genom 1989 års påföljdsreform). Se även Holmqvist, Billighetshänsyn, SvJT 1999 s. 188–199 särskilt på s. 190.

³¹ Se prop. 1987/88:120 s. 91.

³² Se Ågren, Brottsbalk (1962:700) 29 kap. 5 §, avsnitt 2.1, Lexino 2020-01-01 (JUNO), Jareborg & Zila, a.a., s. 137 och Ågren, Billighetsskålen i BrB 29:5 – berättigande och betydelse vid påföljdsbestämning, 2013, s. 107 ff.

I det äldre rättsfallet NJA 1979 s. 517 beaktade Högsta domstolen som skäl för att välja en icke frihetsberövande påföljd att den tilltalade i samband med ett inbrott blivit allvarligt skottskadad. Skadorna var livshotande och förenade med svåra smärtor samt lång tids sjukskrivning. Från hovrättspraxis kan rättsfallet RH 2003:51 nämnas. Där hade den tilltalade kört bil påverkad av narkotika och genom sin körning orsakat en medtrafikanter svåra skador. Även den tilltalade hade blivit skadad i trafikolyckan. Hovrätten ansåg inte att det fanns skäl att ifrågasätta att det kunde vara fråga om bestående men för den tilltalade. När den tilltalades skador ställdes i relation till brottets karaktär ansågs dock skadorna inte vara av så allvarlig beskaffenhet att det fanns skäl att beakta dessa vid påföljdsbestämningen.³³

Vid en genomgång av refererad praxis och sökningar i tillgängliga rättsdatabaser kan konstateras att punkten 1, i jämförelse med övriga billighetsskäl, tillämpas relativt sällan.

Hög ålder eller dålig hälsa (punkten 2)

Denna punkt tar sikte på gärningspersonens höga ålder eller dåliga hälsotillstånd. Före 2015 års lagändring fanns bestämmelsen i den sjätte punkten. I förarbetena anges att det som regel finns anledning att överväga en tillämpning av bestämmelsen för den som uppnått allmän pensionsålder, som då var 65 år, men att det torde bli aktuellt framför allt vid längre fängelsestraff, dvs. straff på mer än endast någon eller några månader. Vidare uttalas att ett längre fängelsestraff i allmänhet torde drabba den som är i sjuttioårsåldern hårdare än yngre. Hänsyn till dåligt hälsotillstånd kan enligt förarbetena tas bl.a. vid allvarligare fysiska handikapp såsom förlamning eller starkt nedsatt syn och då gärningspersonen lider av allvarlig sjukdom, framför allt då den bedöms som livshotande. Vidare uttalas att även det psykiska hälsotillståndet kan beaktas, i den mån det inte utgör ett förhållande som omfattas av annan särreglering.³⁴

I den juridiska litteraturen har framhållits att bestämmelsen, i likhet med punkten 1, kännetecknas av att den tilltalade kommer att drabbas extra hårt av straffet till följd av sin särskilda utsatthet. Den utsatthet som avses i denna bestämmelse är dock, till skillnad från den som

³³ Jfr även rättsfallet RH 1990:84 som redovisas närmare under rubriken "Påföljdsfettergift".

³⁴ Se a. prop. s. 95.

avses i punkten 1, kopplad direkt till följderna av straffet snarare än följderna av brottet. Bestämmelsen ger uttryck för att gärningspersonen på grund av sin höga ålder eller sitt dåliga hälsotillstånd drabbas särskilt hårt vid avtjänande av straffet och att detta bör beaktas vid påföljdsbestämningen.³⁵

Frågan om strafflindring med hänsyn till den tilltalades höga ålder har behandlats av Högsta domstolen i rättsfallet ”Sjuttioåringen” NJA 2017 s. 138. Högsta domstolen framhöll i rättsfallet att ålderns betydelse vid straffmätningen ligger främst i att det med hög ålder följer vissa typiska svagheter som kan göra avtjänandet av ett fängelsestraff mer kännbart än för en yngre person, men också i att återstående livslängd blir kortare med ökad ålder. Mot bakgrund av de skäl som motiverar hänsynen till hög ålder menade Högsta domstolen att sådan strafflindring i regel blir aktuell först när den tilltalade är några år äldre än 65 år, och då främst vid förhållandevis långvariga fängelsestraff. Enligt Högsta domstolen bör sådan strafflindring inte i allmänhet komma i fråga när den skulle bli endast marginell eller den skulle uppgå till endast en eller ett par månader. Undantag kan möjligen tänkas i det allra översta åldersskiktet. Det är den tilltalades ålder vid domstillfället som ska beaktas. I det aktuella fallet gjorde Högsta domstolen bedömningen att straffvärdet för den trafikbrottslighet som var uppe till prövning motsvarade fängelse sex månader. Straffet lindrades inte med hänsyn till den tilltalades ålder (70 år) och påföljden bestämdes till fängelse i enlighet med straffvärdet.

Högsta domstolen har i rättsfallen ”Den livshotande sjukdomen” NJA 2021 s. 687 och ”Den kroniska sjukdomen” NJA 2010 s. 485 berört frågan om när dålig hälsa ska beaktas som billighetsskäl. Domstolen har då framhållit att det måste finnas ett särskilt samband mellan hälsotillståndet och verkställigheten av ett fängelsestraff för att dålig hälsa ska beaktas. Vidare måste det kunna förutses att hälsotillståndet skulle medföra någon särskilt allvarig olägenhet vid verkställigheten som därför skulle drabba den tilltalade oskäligt hårt. Sådana olägenheter kan vara att funktionsnedsättningen eller sjukdomen skulle göra verkställigheten särskilt plågsam eller att verkställigheten skulle försämra hälsotillståndet allvarligt. I ”Den livshotande sjukdomen” (p. 13) tillägger Högsta domstolen att för storleken på en straffreduktion på

³⁵ Se Ågren, *Brottsbalk* (1962:700) 29 kap. 5 §, avsnitt 2.1, Lexino 2020-01-01 (JUNO), Jareborg & Zila, a.a., s. 137 och Ågren, *Billighetsskäl* i BrB 29:5 – berättigande och betydelse vid påföljdsbestämning, 2013, s. 240 ff.

grund av den tilltalades dåliga hälsa har det betydelse hur allvarligt hälsotillståndet är och graden av hur pågående en verkställighet av ett fängelsestraff kan bli för gärningspersonen. Om en sjukdom är livshotande och obotlig bör även prognosen och tiden för överlevnad vägas in vid bedömningen.

I rättsfallet ”Den livshotande sjukdomen” led den tilltalade av en obotlig sjukdom med en femårsöverlevnad på omkring fem procent. Enligt Högsta domstolen fanns det därför skäl att reducera fängelsestraffets längd med åtta månader och den tilltalade dömdes till ett års fängelse för narkotikabrott. I rättsfallet ”Den kroniska sjukdomen” led den tilltalade av ett antal åkommor, bl.a. en kronisk tarmsjukdom. Enligt Högsta domstolen tydde dock utredningen inte på att fängelsevistelsen skulle leda till någon allvarlig försämring av den tilltalades hälsotillstånd och behandlingen kunde fortsätta under verkställigheten av ett fängelsestraff. Den tilltalades dåliga hälsa beaktades därför inte vid påföljdsbestämningen.

Av äldre praxis framgår att mycket allvarlig depression med självmordstankar, allvarliga och invalidiserande hälsotillstånd och vissa andra fysiska och psykiska hälsoproblem har beaktats i lindrande riktning vid påföljdsbestämningen.³⁶

Lång tid förflutit sedan brottet begicks (punkten 3)

Enligt denna punkt ska beaktas om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid har förflutit sedan brottet begicks, s.k. sen lagföring. Före 2015 års lagändring fanns bestämmelsen i den sjunde punkten. I förarbetena anges att denna punkt torde få störst betydelse vid val av påföljd men att den i vissa fall bör kunna påverka även längden på ett ådömt fängelsestraff. Den förflutna tiden ska ses i förhållande till vilken brottslighet det är fråga om. Som exempel nämns i förarbetena att det förhållandet att fyra år förflutit från en stöld kan tala för en icke frihetsberövande påföljd medan det däremot ofta inte gör det vid skattebrott, där regelmässigt långa tider förflyter på grund av överklaganden i själva skattefrågan m.m. Den långa tiden ska i princip ha förflutit innan den tilltalade fick del av åtalet för brottet. Om den

³⁶ Se exempelvis NJA 1989 s. 464, NJA 1989 s. 810, NJA 1995 s. 106 och NJA 1997 s. 781.

tilltalade i tiden därefter håller sig undan ska bestämmelsen inte tillämpas.³⁷

I praxis och den juridiska litteraturen har framhållits att bestämmelsen ger uttryck för att en reaktion på ett brott i allmänhet är mindre påkallad vartefter det tidsmässiga sambandet med själva brottet försvagas och att den tilltalade oftast framstår som mindre klandervärd om lagföringen sker först efter en ovanligt lång tid. Det är skäl av motsvarande slag som motiverar att möjligheten att döma ut en brottspåföljd bortfaller genom preskription.³⁸

Högsta domstolen har i flera fall tillämpat bestämmelsen när tiden från brott till dom har uppgått till sex år eller mer.³⁹ I rättsfallet ”Toftavägen” NJA 2021 s. 820, som avsåg brottet grovt rattfylleri, menade Högsta domstolen att en tid om ungefär fyra år från det att brottet begicks till slutlig dom innebar att bestämmelsen var tillämplig. I rättsfallet ”Fentanylstölden” NJA 2023 s. 9 gjorde Högsta domstolen samma bedömning när tiden uppgick till omkring fem år och brottsligheten avsåg narkotikabrott och stöld. Vad det gäller yngre lagöverträdare har Högsta domstolen tillämpat bestämmelsen även när processen tagit kortare tid. I rättsfallet NJA 2007 s. 624 ansåg Högsta domstolen exempelvis att en tidsutdräkt om ett år och fyra månader mellan brottet och avgörande i första instans framstod som lång med hänsyn till den tilltalades ungdom (18 år vid tiden för brottet).

Förebyggande av skadliga verkningar m.m. av brottet (punkten 4)

Enligt denna punkt ska det beaktas om den tilltalade efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet. Före 2015 års lagändring fanns bestämmelsen i den andra punkten. 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. De skadliga verkningarna av ett brott kan gottgöras även genom att skadorna

³⁷ Se prop. 1987/88:120 s. 95.

³⁸ Se ”Styvfaderns våldtäkt” NJA 2013 s. 63 p. 7 och 8 samt NJA 2001 s. 894; jfr Holmqvist, Billighetshänsyn, SvJT 1999 s. 188–199 på s. 194 och Jareborg & Zila, a.a., s. 137.

³⁹ Se bl.a. NJA 1993 s. 310 (grovt våldtäkt m.m.), ”Bredäng Ståd” NJA 1993 s. 687 (medhjälp till grovt bokföringsbrott), NJA 2001 s. 894 (sexuellt umgänge med barn), ”Läraren och elevassistenten” NJA 2009 s. 776 (olaga frihetsberövande, mindre grovt, och misshandel) samt ”Styvfaderns våldtäkt” NJA 2013 s. 63 (grovt våldtäkt m.m.).

ersätts. Vid bedömningen ska hänsyn tas till gärningspersonens förmåga, vilket inte enbart tar sikte på ekonomiska möjligheter utan även omständigheter som kan hänföras till gärningspersonens personliga situation. Av förarbetena framgår också att bestämmelsen är avsedd att träffa fall där gärningspersonen har agerat på eget initiativ, alltså främst fall där gärningspersonen agerat innan han vet om att han avslöjats och där hans agerande ska kunna sägas vara en i handling visad ånger. Emellertid är det inte uteslutet att i vissa fall tillämpa bestämmelsen även då gärningspersonen t.ex. ekonomiskt kompenserar målsäganden först efter upptäckten.⁴⁰

I rättsfallet "Skärtorsdagsdomen" beaktade Högsta domstolen med stöd av denna punkt att de tilltalade hade betalat skadestånd och medverkat till att tillgripet gods kunde lämnas tillbaka till ägarna. I rättsfallet "Mordet med brödkniven" NJA 2021 s. 377 beaktade Högsta domstolen att gärningspersonen, som dömdes för mord, omedelbart efter gärningen försökte rädda offret genom att ringa efter ambulans. Tillsammans med ytterligare två billighetsskäl medförde detta en reduktion av fängelsestraffet om ett år, från 14 till 13 års fängelse.

Som tidigare nämnt knyter straffflindringsgrunden i punkten 4, i likhet med den i punkten 5, an till bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök m.m. i 23 kap. 3 § brottsbalken och bygger på att gärningspersonen genom någon form av frivilligt handlande ger uttryck för att han eller hon ångrar sig och därigenom framstår som mindre klandervärd.⁴¹

Frivillig angivelse (punkten 5)

Enligt denna punkt ska det beaktas om den tilltalade frivilligt har angett sig. Före 2015 års lagändring fanns bestämmelsen i den tredje punkten. Av förarbetena framgår att det är själva angivelsen som är det väsentliga och inte att någon underlättar polisens arbete om han eller hon väl blivit upptäckt eller erkänner sedan han eller hon blivit upptäckt. Frivillig angivelse föreligger även i det fallet att någon miss-tänks för ett visst brott och självmant berättar om andra brott som

⁴⁰ Se a. prop. s. 91 f.

⁴¹ Se prop. 2014/15:37 s. 7 f. och s. 37 f.; jfr även Jareborg & Zila, a.a., s. 137 samt Ågren, Brottsbalk (1962:700) 29 kap. 5 §, avsnitt 2.1, Lexino 2020-01-01 (JUNO).

denne inte är misstänkt för. Bestämmelsen avser endast angivelse av egna brott.⁴²

Som exempel från praxis kan nämnas rättsfallet NJA 1999 s. 561 där Högsta domstolen menade att det måste läggas en inte oväsentlig vikt vid påföljdsbestämningen att en för mened åtalad person själv tagit kontakt med polisen och berättat att hon lämnat oriktiga uppgifter under en rättegång. Högsta domstolen tillämpade därför den nu aktuella punkten och punkten 4, vilket medförde att påföljden bestämdes till skyddstillsyn i förening med samhällstjänst i stället för fängelse. Vidare tillämpades bestämmelsen i NJA 1991 s. 255 där den tilltalade redogjort för ett antal resor där han smugglat narkotika utöver det tillfälle som avslöjades genom gripandet. I det ovan nämnda rättsfallet ”Mordet med brödkniven” menade Högsta domstolen att punkten omfattade det förhållandet att gärningspersonen redan i ett larmsamtal erkände att det var hon som knivhuggit offret.

Arbetsrättsliga följder m.m. (punkten 6)

Genom 2015 års lagändring fick punkten sitt nuvarande sakliga innehåll och flyttades då från den femte punkten till den sjunde punkten för att därefter genom den senaste lagändringen under 2022 få sin nuvarande placering.

Straffflindringsgrunden ger, i likhet med punkten 7, uttryck för en uppfattning om att det kan anses oskäligt att gärningspersonen straffas fullt ut för brottet när han eller hon, förutom den straffrättsliga påföljden, även drabbas av andra sanktioner till följd av den brottsliga gärningen. Bestämmelsen syftar alltså till att mildra den typen av sanktionskumulation som uppstår när gärningspersonen till följd av brottet, utöver påföljden, drabbas även av men kopplade till sin anställning, yrkes- eller näringsutövning.⁴³

Enligt det *första momentet* i denna punkt ska det beaktas om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning. Vid införandet av bestämmelsen framhölls i förarbetena att punkten enbart omfattar de arbetsrättsliga följderna uppsägning och avsked-

⁴² Se a. prop. s. 92.

⁴³ Se Ågren, *Brottsbalk* (1962:700) 29 kap. 5 §, avsnitt 2.1, Lexino 2020-01-01 (JUNO), Jareborg & Zila, a.a., s. 137 och Ågren, *Billighetsskålen i BrB 29:5 – berättigande och betydelse vid påföljdsbestämning*, 2013, s. 212 ff.; jfr även prop. 2014/15:37 s. 8 och s. 37 f.

ande samt att andra arbetsrättsliga följder, t.ex. omplacering, avstängning eller löneavdrag, i vissa fall kan beaktas med stöd av punkten 8. Vidare framhölls att avskedande och uppsägning är sådana omständigheter som regelmässigt ska tillmätas en påtaglig betydelse för straffmätningen.⁴⁴ I ett senare lagstiftningsärende förtydligades att uppsägningen eller avskedandet måste förorsaka men för den tilltalade för att kunna beaktas. Det betonades också att bedömningen av vilken verkan förlusten av arbetet har får betydelse både för frågan om förhållandet alls ska beaktas vid straffmätningen och i så fall i vilken utsträckning.⁴⁵

Av rättsfallet ”Fentanylstölden” NJA 2023 s. 9 framgår att punkten kan tillämpas även på situationen att en tilltalad ställs inför valet att avskedas eller att själv avsluta anställningen. I rättsfallet beaktade Högsta domstolen att den tilltalade till följd av brotten (stöld och narkotikabrott) behövde arbeta med annat än vad hon var utbildad för, att hon hade haft svårt att få en ny anställning som sjuksköterska och att hon innehaft den avslutade anställningen under sju års tid. Till sammans med ytterligare två billighetsskäl medförde detta en reduktion av fängelsestraffets längd om fyra månader (från tio till sex månaders fängelse).

Det förhållandet att brottet riktat sig mot arbetsgivaren eller har begåtts i anställningen kan vara en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, men hindrar inte att ett avskedande eller en uppsägning kan beaktas som ett billighetsskäl.⁴⁶

Mångåriga fängelsestraff innebär regelmässigt att den tilltalade förlorar sitt arbete och kommer ha svårt att komma in på arbetsmarknaden efter att straffet verkställts. I den juridiska litteraturen har framhållits att denna ytterligare negativa effekt av ett långt fängelsestraff redan har vägts in i den straffmättningspraxis som finns och att sådana förhållanden som utgångspunkt inte beaktas särskilt. Skulle det i något fall visa sig att verkningarna arbetsrättsligt för den tilltalade blir ännu mer kännbara än som är normalt får detta dock beaktas. Något vägledande avgörande som tydligt tar upp frågan finns dock inte.⁴⁷

Det *andra momentet* i denna punkt, men som orsakats av att den tilltalade drabbas av hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning, avser enligt förarbetena bl.a. körkortsåterkallelse

⁴⁴ Se prop. 1987/88:120 s. 93 f.

⁴⁵ Se prop. 2014/15:37 s. 31 f. och 39.

⁴⁶ Se ”Fentanylstölden” p. 15 med där gjorda hänvisningar.

⁴⁷ Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 312.

som innebär sådant hinder eller svårighet. Även indragning av yrkeslegitimation, auktorisation eller tillstånd till viss näringsverksamhet kan beaktas. Som exempel anges i förarbetena att en advokat blir utesluten ur advokatsamfundet eller att en läkare mister sin legitimation. Även näringsförbud nämns som exempel i de äldre förarbetena.⁴⁸ I den juridiska litteraturen har dock gjorts gällande att näringsförbud är en sådan sanktion som numera torde falla under punkten 7 (se nedan).⁴⁹

Om ett antagande om avskedande eller uppsägning har beaktats vid straffmätningen eller påföljdsvalet och detta antagande senare visar sig felaktigt kan domstolen enligt 38 kap. 2 a § brottsbalken på ansökan av åklagaren eller den dömde undanröja påföljden och döma till ny påföljd för brottet under den förutsättningen att påföljden inte har till fullo verkställts. Bestämmelsen syftar till att komma till rätta med sådana antaganden om avskedanden eller uppsägningar som påverkat påföljdsbestämningen, både till för- och nackdel för den tilltalade, men som senare visar sig felaktiga. I förarbetena anges att ett undanröjande är avsett att ske bara om det felaktiga antagandet kan förutsättas ha haft stor betydelse för påföljdsbestämningen. Vidare uttalas att bestämmelsen är avsedd att tillämpas endast i sådana undantagsfall då det skulle framstå som närmast stötande för den allmänna rättskänslan om den gamla påföljden fick bestå.⁵⁰ Vid en genomgång av refererad praxis och sökningar i tillgängliga rättsdatabaser kan konstateras att bestämmelsen tillämpas mycket sällan.

Sanktionskumulation (punkten 7)

Enligt denna punkt ska det beaktas om ett straff utmätt efter brottets straffvärde framstår som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet. Bestämmelsen infördes genom 2015 års lagändring i den åttonde punkten och flyttades genom den senare lagändringen under 2022 till nuvarande punkt. Syftet med införandet av bestämmelsen var att ge ökad uppmärksamhet åt olika fall av sanktionskumulation så att den totala reaktionen på ett brott blir väl avvägd och att se till att frågan beaktas av domstolarna på ett

⁴⁸ Se prop. 1987/88:120 s. 94; jfr angående näringsförbud NJA 1983 s. 163 och ”De kinesiska kulagren” NJA 2014 s. 559.

⁴⁹ Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 315. Den uppfattningen har även Lagrådet gett uttryck för i sitt yttrande den 2 april 2025 över Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott, s. 10 ff.

⁵⁰ Se prop. 1987/88:120 s. 61 ff. och s. 111 f.; jfr även NJA 1998 s. 55 och RH 1994:34.

konsekvent och enhetligt sätt. Avsikten var dock inte att ändra det genomslag som straffflindringsgrunden ska få vid påföljdsbestämningen.⁵¹

I förarbetena anges att punkten endast innebär ett förtydligande i förhållande till vad som gällde tidigare. Att sanktionen ska vara rättslig innebär att den är reglerad i en författning. Vidare krävs att sanktionen är en följd av brottet, dvs. att det är fråga om någon form av reaktion på det rättsstridiga beteendet. Sanktionen ska grundas på huvudsakligen samma faktiska omständigheter som den brottsliga gärningen. För att ett straff utmätt efter brottets straffvärde ska framstå som oproportionerligt strängt krävs vidare att sanktionen har en inte obetydlig eller helt kortvarig negativ effekt för den enskilde.⁵²

Med begreppet rättsliga sanktioner avses enligt förarbetena i första hand offentligrättsliga sanktioner. Som exempel nämns olika förvaltningsrättsliga sanktioner (t.ex. vite, ett indraget tillstånd eller en disciplinpåföljd av offentligrättslig natur), särskilda rättsverkningar av brott (t.ex. företagsbot och förverkande), administrativa sanktioner samt i vissa fall straffprocessuella tvångsmedel (t.ex. långvariga reseförbud).⁵³

Av praxis framgår att straff och skattetillägg är en form av sanktionskumulation som omfattas av bestämmelsen.⁵⁴ Vad gäller förverkande, och numera även företagsbot, gäller att dessa rättsliga sanktioner som utgångspunkt ska anpassas efter påföljden och inte tvärt om.⁵⁵ Ett undantag kan dock vara förverkanden som är avsedda att motverka fortsatt brottslighet. I dessa fall har det inte ansetts lämpligt att efterge eller jämka förverkandet med hänsyn till påföljden utan då får påföljden i stället i vissa fall anpassas efter förverkandet.⁵⁶ Högsta domstolen har i rättsfallet ”Fentanylstölden” NJA 2023 s. 9 beaktat att en tilltalad som stulit från sin arbetsgivare inte bara förlorat sin anställning utan också fått en provotid enligt patientsäkerhetslagen. Vad gäller provotiden tillämpades punkten 7. Av äldre praxis framgår att ett långvarigt reseförbud (elva månader) har beaktats som billighetsskäl.⁵⁷ Långvariga reseförbud är dock möjligen en sådan omständig-

⁵¹ Se prop. 2014/15:37 s. 1 och 27 f.; jfr SOU 2012:34, band 3, s. 231 ff.

⁵² Se a. prop. s. 28 och 40; jfr ”Fentanylstölden” NJA 2023 s. 9 p. 17.

⁵³ Se a. prop. s. 40.

⁵⁴ Se ”Skattetillägg och billighetsskäl” NJA 2020 s. 734.

⁵⁵ Se Borgeke & Forsgren, a.a., s. 316 f.; jfr 36 kap. 20 § och 36 kap. 26 § första stycket 2 brottsbalken.

⁵⁶ Jfr prop. 1987/88:120 s. 90.

⁵⁷ Se ”Fondmäklaren på Alfred Berg” NJA 2003 s. 414.

het som i likhet med långvariga häktningstider med restriktioner numera ska beaktas enligt punkten 8 (se nedan).⁵⁸

Annan omständighet (punkten 8)

Enligt denna punkt ska det beaktas även andra omständigheter som påkallar att den tilltalade behandlas på ett lindrigare sätt vid påföljdsbestämningen. Genom 2015 års lagändring flyttades bestämmelsen från punkten 8 till dåvarande punkten 9 för att därefter genom den senaste lagändringen under 2022 återigen placeras i punkten 8. Enligt förarbetena omfattar punkten omständigheter som i princip är likvärdiga och lika tungt vägande som de som nämns i övriga punkter. Som exempel anges i förarbetena att brott har begåtts i samband med självmordsförsök och att ett straff helt oproportionerligt skulle ha drabbat någon annan än gärningspersonen (s.k. tredjemanshänsyn). Här nämns särskilt det förhållandet att den tilltalade har ensam vårdnad om underåriga barn. Samtidigt betonas att det inte med stöd av denna punkt kan komma i fråga att beakta de mer regelmässiga följderna i form av negativa sociala reaktioner som drabbar den som dömts för brott. Mycket höga skadestånd i förhållande till brottets svårhet nämns som ytterligare en situation som undantagsvis kan beaktas.⁵⁹

I praxis har ett frihetsberövande som har varit förenat med restriktioner under lång tid, normalt sett minst sex månader, medfört strafflindring med tillämpning av denna punkt.⁶⁰ En häktningstid med restriktioner om cirka ett år har exempelvis medfört en nedsättning av fängelsestraffet med två månader.⁶¹ Även vissa särpräglade förhållanden under häktningstiden kan falla in under punkten 8. I rättsfallet ”Narkotikadistributören” NJA 2021 s. 525 hade den tilltalades svårt sjuka son genomgått en större operation under den tid som den tilltalade var häktad. Det förhållandet att den tilltalade inte kunde vara närvarande vid operationen – vars utgång var osäker – och inte heller i övrigt kunnat utgöra ett stöd för sonen hade enligt Högsta domstolen inneburit en sådan särskild påfrestning som skulle beaktas vid straffmätningen.⁶² Risken för att bli utsatt för allvarliga brott till

⁵⁸ Jfr Borgeke & Forsgren, a.a., s. 323.

⁵⁹ Se prop. 1987/88:120 s. 96.

⁶⁰ Se ”Kontraktsvård och frihetsberövande” NJA 2024 s. 293 p. 11 med där gjorda hänvisningar.

⁶¹ Se ”Häktningsrestriktionerna” NJA 2015 s. 769.

⁶² Se p. 38 och 39 i nämnda rättsfall.

följd av uppgiftslämnande om annans brottslighet har också ansetts kunna beaktas enligt punkten 8.⁶³

I sammanhanget kan det ovan angivna rättsfallet ”Mordet med brödkniven” nämnas. Där beaktades i lindrande riktning vid straffmätningen att den tilltalade efter gärningen fick reda på att hon var gravid och att hon blev tvungen att lämna barnet ifrån sig omedelbart efter dess födelse. Samtidigt finns flera rättsfall där det förhållandet att den tilltalade haft underåriga barn inte har beaktats i lindrande riktning vid straffmätningen eller valet av påföljd.⁶⁴ I den juridiska litteraturen har framhållits att FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och principen om barnets bästa bör ges betydelse i sammanhanget.⁶⁵ Frågan om barnkonventionens betydelse vid påföljdsbestämningen har under senare tid berörts närmare av Högsta domstolen i rättsfallet ”Mammans näringspenningtvätt” NJA 2024 s. 642. I det rättsfallet konstaterade domstolen bl.a. att när påföljden för en förälder ska bestämmas kan straffets negativa konsekvenser för barnet utgöra billighetsskäl enligt punkten 8 och att lagstiftningen i detta avseende ska tillämpas i ljuset av barnkonventionen och principen om barnets bästa. Högsta domstolen framhöll därvid att en förutsättning för att hänsyn till barnet ska påverka påföljden för en förälder är att straffet kan antas medföra mer påtagliga negativa konsekvenser för barnet. Det är främst när en förälder, som ensam ansvarar för omvårdnaden, riskerar att dömas till fängelse som hänsynen till den tilltalades barn kan få genomslag vid påföljdsbestämningen. I det aktuella fallet menade Högsta domstolen att hänsynen till den tilltalades barn endast skulle beaktas vid påföljdsvalet. Brottslighetens straffvärde ansågs motsvara fängelse i ett år. Bland annat med hänsyn till att den tilltalade och dennes barn hade utsatts för hot och våld av barnets pappa och att barnet skulle behöva avbryta sin pågående traumabehandling om den tilltalade dömdes till fängelse, fanns det enligt domstolen anledning att anta att barnet skulle drabbas oproportionerligt och orimligt hårt om den tilltalade dömdes till fängelse och barnet därmed skulle behöva separeras från den tilltalade. Högsta domstolen menade att ett fängelsestraff därmed

⁶³ Se ”Glassplittret i väskan” NJA 2023 s. 265 p. 24 och 25.

⁶⁴ Se ”Fentanylstölden” NJA 2023 s. 9 p. 36 och 37, ”Hundsmugglingen” NJA 2018 s. 456 p. 21 och 23, NJA 1989 s. 565, NJA 1991 s. 77 I och NJA 1991 s. 471.

⁶⁵ Se Åhman m.fl., Barnkonventionen i praktiken – rättsliga utmaningar och möjligheter, (2020, version 1, JUNO) s. 340 f.; jfr även ”Patronen och bilen” NJA 2020 s. 761 som rör ett ärende om utlämning och bl.a. frågan om hur andra staters intresse av att lagföra begångna brott och att verkställa utdömda straff ska vägas mot barnets bästa enligt barnkonventionen.

skulle vara klart oförenligt med barnets bästa. Påföljden bestämdes mot den bakgrunden till villkorlig dom och dagsböter.

Närmare om straffflindringsgrunderna i 29 kap. 5 a § brottsbalken

Enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken ska beaktas om den tilltalade medverkat till utredningen av den egna brottsligheten (första stycket) respektive annans brottslighet (andra stycket). Frånsett kravet i andra stycket på att utredningen ska avse brott av viss dignitet ställer lagtexten upp samma förutsättningar för straffflindring i båda bestämmelserna, nämligen att de uppgifter som lämnats ska vara av väsentlig betydelse för utredningen.

Högsta domstolen har i rättsfallet ”Glassplittret i väskan” NJA 2023 s. 265 (p. 17) med hänvisning till förarbetena uttalat att en relevant medverkan normalt ska innefatta en utförlig redogörelse för händelseförloppet eller andra uppgifter som varit till betydande fördel för utredningen. Vad gäller rekvisitet att uppgifterna ska vara av väsentlig betydelse för utredningen krävs inte att det är klarlagt att den tilltalades medverkan i utredningen faktiskt har lett till resultat som annars inte hade kunnat uppnås. Inte heller behöver det stå klart i det enskilda fallet att medverkan verkligen har lett till att utredningen kunnat genomföras snabbare och enklare. Enligt Högsta domstolen är det tillräckligt att den tilltalade har medverkat på ett sätt som har varit ägnat att på något väsentligt sätt föra utredningen framåt (p. 18). Straffflindringen ska sättas i relation till framför allt graden av den tilltalades utredningsmedverkan. Det är särskilt betydelsefullt om brottet inte hade kunnat klaras upp utan sådan medverkan. Även allvaret i den brottslighet som utredningsmedverkan avser bör tillmätas betydelse (p. 21 och 22). I det aktuella fallet uppgick brottslighetens straffvärde till fem år och sex månaders fängelse. Vid straffmätningen beaktade Högsta domstolen att den tilltalade medverkat till utredningen av både sin egen och annans brottslighet. Vidare beaktades med tillämpning av 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken den hotbild som uppstått för den tilltalade till följd av hans medverkan i utredningen. Högsta domstolen reducerade därför fängelsestraffets längd med totalt ett år och sex månader.

I rättsfallet ”De två narkotikadistributörerna” NJA 2022 s. 1094 hade de två tilltalade lämnat utförliga uppgifter av avgörande betydelse

för utredningens genomförande, för att det kunde säkras bevisning och för att det överhuvudtaget inleddes en förundersökning. Med hänsyn till graden av de tilltalades medverkan i utredningen i den egna brottsligheten och till brottslighetens straffvärde – sex år respektive fem år och tio månader – menade Högsta domstolen att fängelsestraffet för var och en av dem skulle sänkas med två år.

I rättsfallet ”Narkotikadistributören” NJA 2021 s. 525, där brottslighetens straffvärde motsvarade fängelse i fem år och tre månader, kom Högsta domstolen fram till att straffet skulle sänkas med sex månader med hänvisning till den tilltalades medverkan i utredningen av sin egen brottslighet. Den tilltalade hade medverkat i ett tidigt skede av förundersökningen genom utförliga och konkreta uppgifter och medverkan var ägnad att väsentligt underlätta förundersökningen. Samtidigt stöddes misstankarna av annan utredning, bl.a. beslag som gjordes i anslutning till gripandet.

Som tidigare nämnt har reglerna om straffflindring vid medverkan i utredningen av någon annans brott setts över i närtid av Utredningen om anonyma vittnen. I sitt slutbetänkande (SOU 2024:51) har utredningen utförligt redogjort för reglerna och praxis som avser straffflindring vid utredningsmedverkan. I en bilaga till slutbetänkandet finns även en sammanställning över viss underrättspraxis. För vidare läsning hänvisas dit.⁶⁶

Kravet på särskilda skäl

Av sista stycket i 29 kap. 5 § respektive 29 kap. 5 a § brottsbalken framgår att det krävs särskilda skäl för att döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet om det finns sådana omständigheter som avses i bestämmelserna.

I förarbetena anges att restriktivitet ska iakttas med att underskrida den aktuella straffskalan för ett brott. Vidare uttalas att några närmare anvisningar för användningsområdet inte ges utan att det är en uppgift för rättspraxis att bestämma i vilken utsträckning stadgandet ska tillämpas.⁶⁷ I ett senare lagstiftningsärende har framhållits att möjligheten att gå under straffminimum för ett brott med beaktande av en straffflindringsgrund utgör ett undantag från huvud-

⁶⁶ Se SOU 2024:51, särskilt s. 157 ff. samt bilaga 5.

⁶⁷ Se prop. 1987/88:120 s. 97.

regeln att ett straff ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan och att det därför är rimligt att utrymmet för att avvika från straffskalan begränsas till de fall där det är som mest angeläget.⁶⁸

I rättsfallen NJA 2013 s. 321 och ”Den månadslånga övervakningen” NJA 2013 s. 1227 menade Högsta domstolen att det förelåg särskilda skäl att underskrida straffminimum med hänsyn till att de tilltalade i båda fallen varit frihetsberövade under en tid som översteg det fängelsestraff som motsvarade brottslighetens straffvärde. Vidare har bestämmelsen tillämpats i rättsfallet NJA 2009 s. 599 när det med hänsyn till flera föreliggande billighetsskäl fanns skäl att göra en kraftig reduktion av straffvärdet (från sju till tre års fängelse). Särskilda skäl ansågs inte föreligga i rättsfallet NJA 2008 s. 900 där den tilltalade dömdes av Högsta domstolens majoritet (tre justitieråd) för bl.a. rån till ett års fängelse vilket motsvarade då gällande minimistraff för rån. Vid tiden för Högsta domstolens dom hade den tilltalades livssituation förbättrats, snart två år hade gått sedan brotten och den tilltalade hade avtjänat det straff om åtta månaders fängelse som hovrätten dömt honom till. I NJA 1995 s. 106 tillämpades bestämmelsen när den tilltalades hälsotillstånd var allvarligt och invalidiserande och det var klarlagt att den tilltalade till följd av sin medicinering och sina hjärnblödningar fått en omdömesnedsättning. Påföljden för det grova narkotikabrottet som målet avsåg bestämdes till ett år och sex månader, vilket var sex månader under brottets minimistraff. I rättsfallet NJA 1993 s. 310 dömdes den tilltalade för grov våldtäkt. Straffvärdet ansågs motsvara minimistraffet om fyra år. Med hänsyn till den tilltalades höga ålder och den långa tid som förflutit sedan våldtäktsbrottet begicks ansåg Högsta domstolen att det fanns särskilda skäl att döma till ett lindrigare straff än vad som var föreskrivet för brottet. Påföljden bestämdes till fängelse i tre år.

Som framgår av avsnitt 12.2.2 under rubriken ”2015 års lagändring” har tidigare utredningar föreslagit att rekvisitet ska slopas.⁶⁹ Kravet på särskilda skäl har även ifrågasatts i vissa andra sammanhang.⁷⁰ Vi återkommer därför särskilt till den frågan i våra överväganden.

⁶⁸ Se prop. 2014/15:37 s. 35; jfr även prop. 2021/22:186 s. 120.

⁶⁹ Se SOU 2012:34, band 3, s. 237 ff. och SOU 2005:117 s. 79 ff. särskilt på s. 85 f.

⁷⁰ Se bl.a. Ågren, Billighetsskäl i BrB 29:5 – berättigande och betydelse vid påföljdsbestämning, 2013, s. 333 ff.

Påföljdseftergift

Gällande ordning

Av 29 kap. 6 § brottsbalken framgår att om det med hänsyn till någon sådan omständighet som avses i 5 eller 5 a § är uppenbart oskäligt att döma till påföljd, ska rätten meddela påföljdseftergift. Av förarbetena framgår att institutet är avsett för undantagsfall och att restriktivitet ska iakttas med att meddela påföljdseftergift. Vidare anges där att påföljdseftergift kan komma i fråga främst vid mindre allvarlig brottslighet.⁷¹

Högsta domstolen har i rättsfallet ”Den felaktiga verkställigheten” NJA 2014 s. 245 (p. 16) uttalat att meddelande av påföljdseftergift bör kunna ses som en mera allmän möjlighet som domstolarna kan använda för att undvika uppenbart oskäliga resultat vid påföljdsbestämningen när inte andra möjligheter står till buds. Bestämmelsen om påföljdseftergift har i praxis tillämpats framför allt i tämligen särpräglade situationer, bl.a. i det nyss nämnda rättsfallet, där det visat sig att en tilltalad av misstag hade avtjänat en månads fängelse som han ådömts av tingsrätten trots att påföljden i hovrätten ändrades till villkorlig dom och dagsböter. I rättsfallet ”Den verkställda skyddstillsynen” NJA 2022 s. 438 meddelade Högsta domstolen påföljdseftergift sedan den tilltalade verkställt stora delar av en skyddstillsyn som han ådömts av tingsrätten trots att påföljden i hovrätten ändrades till dagsböter. Från hovrättspraxis kan nämnas rättsfallet RH 1990:84. Den tilltalade hade gjort sig skyldig till vårdslöshet i trafik genom att gå mot röd gubbe och då blivit påkörd. Den tilltalade skadades illa. Två år senare var den tilltalade fortfarande sjukskriven med en prognos att aldrig bli skadefri. Hovrätten meddelade påföljdseftergift.

Bestämmelsens bakgrund

Den nuvarande bestämmelsen om påföljdseftergift infördes genom 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120). Dessförinnan fanns i 33 kap. 4 § brottsbalken en allmän bestämmelse om straffnedsättning och i tredje stycket en bestämmelse om påföljdseftergift. Enligt andra stycket i den paragrafen fick ett lindrigare straff än som är före-

⁷¹ Se prop. 1987/88:120 s. 60 f. och s. 97; jfr prop. 2014/15:37 s. 35 och prop. 2021/22:186 s. 120.

skrivet för brottet ådömas om synnerliga skäl föreligger för detta och hinder uppenbarligen inte möter av hänsyn till allmän laglydnad. Påföljdseftergift fick enligt tredje stycket meddelas om det på grund av särskilda omständigheter bedömdes uppenbart att påföljd för brottet inte behövdes. Genom 1989 års påföljdsreform upphörde 33 kap. 4 § brottsbalken att gälla.⁷²

Vid införandet av den nuvarande bestämmelsen ansågs den dåvarande bestämmelsen om påföljdseftergift i 33 kap. 4 § brottsbalken vara alltför restriktivt hållen. Lagstiftaren menade därför att tillämpningsområdet skulle vidgas något. Som skäl för detta hänvisades bl.a. till de ökade möjligheterna till frivårdspåföljder (då kallad kriminalvård i frihet) som tillkommit under senare tid och att den ordningen hade blivit allmänt accepterad. Därmed ansågs en utvidgning av möjligheten till påföljdseftergift ansluta väl till påföljdssystemet i övrigt och bedömdes inte kunna uppfattas som alltför generös. Lagstiftaren hänvisade även till att ett vidgat tillämpningsområde för bestämmelsen anslöt väl till den utvidgade möjligheten till åtalsunderlåtelse som skett sedan brottsbalkens tillkomst. För att stor restriktivitet fortfarande skulle iakttas med att meddela påföljdseftergift uppställdes emellertid kravet på att ett utdömande av påföljd skulle vara uppenbart oskälig. Den valda lagstiftningstekniken, att låta den nya bestämmelsen om påföljdseftergift hänvisa till den exemplifierande uppräkningslistan av billighetsskäl, ansågs främja en enhetlig rättstillämpning och på ett bättre sätt än den då gällande ordningen möjliggöra att påföljdseftergift meddelas i de fall då det verkligen är befogat.⁷³

När bestämmelserna om straffflintring vid utredningsmedverkan placerades i en särskild paragraf genom en lagändring 2022 ändrades bestämmelsen om påföljdseftergift så att det i bestämmelsen hänvisas även till 29 kap. 5 a § brottsbalken.⁷⁴

⁷² Före 1989 års påföljdsreform fanns alltså i 33 kap. 4 § brottsbalken en liknande reglering som den som numera finns i sista stycket i 29 kap. 5 § respektive 5 a § brottsbalken (se föregående avsnitt). Jfr Ågren, Billighetsskäl i BrB 29:5 – berättigande och betydelse vid påföljdsbestämning, 2013, främst s. 65 f. med där gjorda hänvisningar angående bestämmelserna i 33 kap. 4 § brottsbalken och den historiska bakgrunden.

⁷³ Se prop. 1987/88:120 s. 59 f.

⁷⁴ Se prop. 2021/22:186 s. 120.

Påföljdslindring vid rättighetskränkningar

Rättegång inom skälig tid

När en brottmålsprocess som resulterar i en fällande dom har dragit ut på tiden aktualiseras dels frågan om strafflindring på grund av s.k. sen lagföring enligt 29 kap. 5 § första stycket 3 brottsbalken (se ovan), dels frågan om påföljden ska lindras därför att handläggningen har varit så långsam att det har inneburit en kränkning av den tilltalades rätt till rättegång inom skälig tid enligt bl.a. artikel 6.1 i Europakonventionen (strafflindring för s.k. långsam handläggning). Som framgår av den praxis som redovisas nedan ska dessa två frågor prövas separat. På så sätt kan ett dröjsmål med handläggningen få dubbel relevans vid påföljdsbestämningen.

Betydelsen vid påföljdsbestämningen av att rättegång inte hållits inom skälig tid behandlades för första gången mer utförligt av Högsta domstolen i rättsfallet ”Fondmäklaren på Alfred Berg” NJA 2003 s. 414. Högsta domstolen framhöll då att det skulle göras en självständig prövning av invändningar om kränkningar av Europakonventionens krav på rättegång inom skälig tid samt att den relevanta tiden för bedömningen av om det föreligger en kränkning börjar den dag när en person kan sägas vara anklagad för brott och avslutas den dag då det föreligger slutlig dom i målet. Vidare uttalade domstolen att det vid bedömningen är av särskild betydelse hur komplicerat målet har varit samt hur den tilltalade och berörda domstolar och myndigheter har agerat under förfarandet. I målet uppgick den relevanta tiden till nästan nio år och enligt Högsta domstolen framstod tiden från delgivning av brottsmisstanken till åtal (cirka sex år) som orimligt lång även med beaktande av ärendets komplexitet. Vid en sammantagen bedömning fanns det enligt domstolen skäl att lindra påföljden med ett år och sex månaders fängelse på grund av att fördröjningen hade inneburit en kränkning av den tilltalades rätt till rättegång inom skälig tid. Utöver den långsamma handläggningen beaktades även vissa andra straffflindringsgrunder. Påföljden för brottsligheten, grov förskring och grov trolöshet mot huvudman, bestämdes till ett års fängelse.

Av rättsfallet ”De kompensatoriska rättsmedlen I” NJA 2012 s. 1038 I framgår att när en kränkning har skett på grund av långsam handläggning av ett brottmål bör domstolen, vid en fällande dom, primärt pröva om kompensation för kränkningen kan ges genom en påföljdslindring, men att det kan finnas fall när domstolen inte kan

eller bör kompensera den tilltalade genom en påföljdsflindring. Kränkningen måste kunna kompenseras på ett adekvat, tydligt och mätbart sätt. För det fall straffflindring ska ske och straffet utgörs av böter ska flindringen enligt Högsta domstolen bestämmas så att det för den tilltalade inte skulle ha gjort någon större skillnad om han i stället hade fått kompensation i form av skadestånd. Vidare ska enligt domstolen ett dröjsmål om ett år som riktpunkt motsvara en straffflindring med ungefär en månads fängelse. I det aktuella målet uppskattade Högsta domstolen dröjsmålet till omkring två år och sex månader, vilket motiverade en sänkning av fängelsestraffet med tre månader. I rättsfallet framhöll domstolen också att fastän påföljdsflindring som rättsmedel vid en rättighetskränkning låter sig passas in i 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken bör man inte se det så att det är den lagregeln som tillämpas. Det rör sig i stället om en gottgörelse för en försummelse av det allmänna till följd av Sveriges bundenhet till Europakonventionen utan annat lagstöd än lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I rättsfallet ”De kompensatoriska rättsmedlen I” berör Högsta domstolen inte det skydd för rätten till rättegång inom skälig tid som sedan 2010 finns även i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen. I två senare rättsfall, ”Toftavägen” NJA 2021 s. 820 och ”Fentanylstölden” NJA 2023 s. 9, hänvisar Högsta domstolen emellertid både till 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen när domstolen prövar frågan om påföljdsflindring för långsam handläggning. Vidare uttalar Högsta domstolen i rättsfallen att vid bedömningen av vad som är skälig tid för en rättslig prövning och därmed av om en handläggning får anses ha varit för långsam inverkar ett flertal faktorer, bl.a. målets sakliga och rättsliga komplexitet, antalet erforderliga handlägningsåtgärder och parternas processuella dispositioner liksom antalet instanser i vilka prövning skett. I ”Toftavägen” framhåller Högsta domstolen även att en utgångspunkt för bedömningen kan vara att en handläggningstid om upp till två år per instans för relativt okomplicerade brottmål får godtas, om inte skäl för en särskilt skyndsam handläggning föreligger eller framkommer av hänsyn till den tilltalade. I rättsfallen ”Toftavägen” och ”Fentanylstölden” hade det gått nästan fyra respektive fem år från tidpunkten för brotten och delgivning av brottsmisstankarna till dess att slutlig dom meddelades. Enligt Högsta domstolen hade handläggningstiden

inte i något av målen innefattat ett sådant dröjsmål att de tilltalades rätt till prövning inom skälig tid hade kränkts.

Andra rättighetskränkningar

Högsta domstolens praxis ger stöd för att även andra konventionskränkningar än sådana som avser långsam handläggning i vissa fall skulle kunna kompenseras genom påföljds lindring vid en fällande brottmålsdom. Så skulle exempelvis kunna bli fallet om otillbörliga utredningsmetoder har använts under förundersökningen eller den tilltalades rättigheter på annat sätt träds för när under förundersökningen eller rättegången.⁷⁵

Underlaget för bedömningen och vissa processuella bestämmelser

När det gäller billighetsskäl, och andra omständigheter av betydelse för påföljdsbestämningen vid sidan av sådana som har att göra med graden av skuld, har åklagaren inte någon bevisbörda eller utredningsskyldighet. I stället är det domstolen som ska sörja för att det finns ett tillräckligt underlag för bedömningen. Ibland kan det finnas anledning för rätten att skaffa in särskild utredning. Det ligger emellertid många gånger på parterna att uppmärksamma domstolen på förhållanden som kan ha betydelse i sammanhanget. För att någon strafflindringsgrund ska beaktas bör det normalt krävas att det framstår som i vart fall övervägande sannolikt att det förhåller sig på det sätt som görs gällande.⁷⁶

I rättsfallet "Flyktingpojken's ålder" NJA 2016 s. 719 (p. 18) uttalar Högsta domstolen att åklagaren och den tilltalade har ett ansvar för att rättens beslutsunderlag är tillräckligt när frågor som gäller påföljdsbestämningen ska avgöras. Om det underlag som rätten och parterna har tagit fram bedöms som bristfälligt – och domstolen inte anser att den på egen hand bör förordna om den ytterligare utredning som behövs – kan det finnas anledning för rätten att genom materiell processledning uppmärksamma parterna på förhållandet. Enligt Högsta

⁷⁵ Se rättsfallen "Bevisprovokationen" NJA 2011 s. 638 särskilt p. 22 och "Ne bis-kompensationen" NJA 2015 s. 417 särskilt p. 8.

⁷⁶ Se "Flyktingpojken's ålder" p. 16–20 samt Borgeke & Forsgren, a.a., s. 299. Jfr även Manson m.fl., Påföljdspaxis m.m., 7 uppl., 2022, s. 131.

domstolen är det då naturligt att rätten låter det få betydelse om den part som skulle kunna komplettera utredningen i något hänseende underlåter att göra detta.

I förarbetena till 29 kap. 5 § brottsbalken uttalas att paragrafen ska tillämpas med försiktighet och att i tveksamma fall bör påståenden om menliga följder underbyggas med intyg från t.ex. läkare, arbetsgivare eller tillståndsmyndighet.⁷⁷ I den juridiska litteraturen har i det sammanhanget framhållits att en sådan restriktivitet inte uppnås om den tilltalades obestyrkta påståenden ska läggas till grund för straffnedsättning.⁷⁸

Vad gäller strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 a § brottsbalken anges i 45 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken att om åklagaren anser att det finns skäl att beakta sådana omständigheter ska han eller hon i stämningsansökan lämna ett förslag till påföljd. I förarbetena uttalas att påföljdsförslaget ska utgå från omständigheterna vid tidpunkten då åtal väcks. Vidare uttalas där att när påföljdsförslaget utformas ska åklagaren, utöver den omständigheten att den tilltalade har medverkat i utredningen av brott, beakta andra omständigheter som i mildrande eller skärpande riktning kan påverka påföljden. Det kan bl.a. vara omständigheter som aktualiserar något av billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken. I de fall endast fängelse kan komma i fråga som påföljd bör åklagaren ange längden på det fängelsestraff som föreslås. Om åklagaren anser att en icke frihetsberövande påföljd ska väljas bör det, enligt vad som uttalas i förarbetena, räcka att åklagaren anger att en sådan påföljd är aktuell och att åklagaren återkommer med ett mer preciserat förslag när domstolen har inhämtat ett yttrande från Kriminalvården eller socialtjänsten. Enligt förarbetena bör åklagaren även ange den påföljd han eller hon anser borde ha dömts ut om den tilltalade inte hade medverkat i utredningen av ett eget eller någon annans brott. Åklagaren har möjlighet att ändra påföljdsförslaget under pågående rättegång och även i samband med ett överklagande. Domstolen är inte bunden av förslaget.⁷⁹ Påföljdsförslaget ska dock enligt 30 kap. 5 § första stycket 4 rättegångsbalken anges i domen.

⁷⁷ Se prop. 1987/88:120 s. 90 jfr även s. 94.

⁷⁸ Heuman, Semantiskt dolda kausalrekvisit vid strafflindringsgrunder, Festskrift till Madeleine Leijonhufvud, 2007, s. 103–127 på s. 108.

⁷⁹ Se prop. 2021/22:186 s. 67 ff. och s. 107.

12.3 Reglerna i några andra nordiska länder

12.3.1 Inledning

I våra direktiv anges att vi ska göra de internationella jämförelser som vi bedömer som relevanta, varvid de nordiska ländernas regleringar särskilt bör uppmärksammas. I detta sammanhang ska vi enligt direktiven särskilt undersöka och beskriva hur påföljdssystemet är utformat i några länder som är jämförbara med Sverige, däribland de nordiska länderna, Tyskland och Storbritannien. En beskrivning av huvuddragen i de nämnda ländernas regelverk på påföljdsområdet finns i avsnitt 5.3. När det gäller frågor som rör billighetsskäl och andra straffflindringsgrunder har vi valt att mer i detalj undersöka reglerna i Danmark, Norge och Finland.

De regler och principer i det danska, norska och finska påföljdssystemet som berör straffmätningen för enkel respektive flerfaldig brottslighet behandlas i avsnitt 9.7 respektive 10.7. Påföljdernas innehåll och reglerna för påföljdsvalet i dansk, norsk och finsk rätt behandlas i avsnitt 5.3. Nedan redogör vi därför enbart för de regler och principer som anknyter till frågan om straffflindring. Redan nu ska dock anmärkas att det i dansk, norsk och finsk lagtext inte görs någon tydlig uppdelning mellan förmildrande omständigheter som är hänförliga till själva gärningen och som enligt svensk rätt har betydelse för straffvärdebedömningen (jfr 29 kap. 3 § brottsbalken) respektive sådana förmildrande omständigheter som kan hänföras till gärningspersonens personliga förhållanden eller sådana förhållanden som inträffat i tiden efter brottet och som, utöver straffvärdet, har betydelse för straffmätningen (jfr 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken). Varken i dansk, norsk eller finsk rätt regleras – såsom i svensk rätt – frågan om ungdomsreduktion i en särskild paragraf (jfr 29 kap. 7 § brottsbalken). Detta medför att framställningen nedan kommer att beröra vissa förhållanden som sorterar under andra bestämmelser än de lagrum som tidigare har behandlats i detta kapitel.

12.3.2 Norsk rätt

I § 78 i den norska straffeloven finns en lista med förmildrande omständigheter (*formildende omstendigheter*) som ska beaktas vid påföljdsbestämningen (*straffutmålingen*⁸⁰). Listan är avsedd att utgöra en kodifiering av gällande praxis, men är inte uttömmande. De förmildrande omständigheterna som anges i paragrafen kan i princip ha betydelse både vid bestämmandet av straffets längd och för valet av påföljd.⁸¹ De omständigheter som ska beaktas i mildrande riktning är enligt paragrafen att

- a) det föreligger en situation eller ett tillstånd som nämns i § 80 b, c, d, e, h eller i (se nedan),
- b) gärningsmannen har förhindrat, återställt eller begränsat skadan eller välfärdsförlusten som brottet orsakat, eller försökt göra det,
- c) brottet i väsentlig utsträckning är föranlett av den skadelidandes förhållanden,
- d) gärningsmannen vid tidpunkten för gärningen har nedsatt verklighetsförståelse på grund av ett avvikande sinnestillstånd, lindrig mental retardation, medvetandestörning eller en stark sinnesrörelse,
- e) det har gått lång tid sedan brottet, eller förfarandet har tagit längre tid än vad som är rimligt med hänsyn till brottets art, utan att gärningsmannen kan lastats för detta,
- f) gärningsmannen har avgett ett förbehållslöst erkännande eller väsentligt bidragit till att lösa andra brott,
- g) gärningsmannen själv är hårt drabbad av brottet, eller så blir straffet allt för ingripande på grund av ålderdom, sjukdom eller andra omständigheter,
- h) det finns goda förutsättningar för rehabilitering,
- i) gärningsmannen var under 18 år vid gärningstillfället.

⁸⁰ Begreppet *straffutmåling* kan – beroende på sammanhang – omfatta både frågan om påföljdsval (*reaksjonsvalg*) och straffmätning (*omfang av reaksjonen*) eller enbart den sistnämnda frågan, jfr Gröning m.fl., Frihet, förbrytelse och straff, 3 uppl., 2023, s. 692.

⁸¹ Se Matningsdal, Straffeloven: Alminnelige bestemmelser, kommentarutgave, 2015, s. 702.

Även andra förhållanden än sådana som anges i § 78 kan alltså beaktas i mildrande riktning vid påföljdsbestämningen. En sådan omständighet är om det vid handläggningen i brottmålsprocessen har förekommit en kränkning av den tilltalades rättigheter, exempelvis rätten till rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.⁸²

Av § 80 följer att straffet kan sättas under minimistraftet eller bestämmas till en mildare typ av straff (*mildere straffart*) när vissa s.k. straffnedsättningsgrunder (*straffnedsättningsgrunder*) föreligger. Bestämmelsen innebär att domstolen vid förekomsten av sådana grunder kan mäta ut ett kortare fängelsestraff än vad som är föreskrivet för brottet, lägst 14 dagar, eller bestämma påföljden till böter även om böter inte anges i straffskalan.⁸³ Enligt bestämmelsen föreligger sådana straffnedsättningsgrunder när gärningsmannen

- a) 1. utan att veta att han i betydande omfattning misstänks har förhindrat eller återställt den skada som brottet orsakat, eller
2. har avgivit ett oreserverat erkännande,
- b) har dömts för försök,
- c) 1. har agerat på grund av beroende av annan deltagare, eller
2. har deltagit endast i liten utsträckning,
- d) har överskridit gränserna för 1. nödrätt, 2. nödvärn, eller 3. självtäkt,
- e) har handlat i berättigad ilska, under tvång eller under överhängande fara,
- f) vid gärningstillfället har en väsentligt försämrad verklighetsförståelse på grund av starkt avvikande sinnestillstånd, psykisk störning eller medvetandestörning, men inte är sinnessjuk,
- g) har handlat under självförvållad berusning eller i självförvållad sinnessjukdom och det föreligger synnerligen förmildrande omständigheter,
- h) är under 18 år vid gärningstillfället, eller
- i) har handlat i vårdslös okunskap om lagen vid överträdelser av straffbestämmelser som kräver uppsåt eller grov oaktsamhet.

⁸² Se Matningsdal, a.a., s. 741 med där gjorda hänvisningar.

⁸³ Se Matningsdal, a.a., s. 763 f.

I § 81 finns en bestämmelse som anger att rätten kan frikänna den som utan att veta att han är misstänkt för brott i betydande omfattning har förhindrat eller återställt skadan vid ett brott med böter i straffskalan (punkten a). Detsamma gäller enligt punkten b om den dömda har överskridit gränserna för nödrätt, nödvärn eller självtäkt och särskilda skäl talar för frikännande.⁸⁴

Vidare finns i § 61 en bestämmelse om påföljdseftergift (*straffutmålingsfrafall*). Där anges att rätten kan avstå från att utdöma ett straff om mycket speciella skäl (*helt særlige grunner*) talar för det. Vid bedömningen av om det föreligger sådana skäl ska särskild vikt läggas vid om utdömande av påföljd kommer att utgöra en oskälig belastning för gärningsmannen, och om det med hänsyn till påföljdens syfte och verkningar i övrigt inte finns skäl att utdöma en påföljd. Bestämmelsen ger även möjlighet att vid flerfaldig brottslighet kombinera påföljdseftergift med ett fängelsestraff eller böter för de brott som inte bör omfattas av påföljdseftergiften.⁸⁵ I anslutning till bestämmelsen om påföljdseftergift finns i 60 § en regel om uppskjuten straffmätning, s.k. *straffutmålingsutsettelse*. Institutet innebär att domstolen, om gärningen anses bevisad (*straffeskyld anses bevist*), kan skjuta upp själva straffmätningen och påföljdsvalet (*utsette å utmåle straff*) avseende brottet under en prøvotid. Vid flerfaldig brottslighet kan en sådan uppskjuten straffmätning förenas med ett delvis obetingat fängelse eller böter för övrig brottslighet. Institutet – som har likheter med påföljdseftergift – är avsett att tillämpas vid mer bagatellartade lagöverträdelser där det inte framstår rimligt att döma ut någon påföljd. Institutet har ansetts särskilt lämpligt för unga lagöverträdare.⁸⁶ Bestämmelserna om påföljdseftergift (*straffutmålingsfrafall*) och uppskjuten straffmätning (*straffutmålingsutsettelse*) är placerade i ett eget kapitel i den norska straffeloven, kapitel 11.

⁸⁴ Jfr Matningsdal, a.a., s. 773 ff.

⁸⁵ Se Matningsdal, a.a., s. 581.

⁸⁶ Se Matningsdal, a.a., s. 574 ff. med där gjorda hänvisningar.

12.3.3 Finsk rätt

I den finska strafflagen anges i 6 kap. 6 § fyra s.k. *strafflindringsgrunder*, nämligen

1. att betydande påtryckning eller hot eller någon annan liknande omständighet har medverkat till att brottet begåtts,
2. stark mänsklig medkänsla som har lett till brottet eller en exceptionell och oförutsedd frestelse, målsägandens exceptionellt stora medverkan eller någon annan motsvarande omständighet som har varit ägnad att minska gärningsmannens förmåga att följa lag,
3. att förlikning har ingåtts mellan gärningsmannen och målsäganden, att gärningsmannen annars har strävat efter att förhindra eller avlägsna verkningarna av sitt brott eller har strävat efter att främja utredningen av brottet, och
4. de grunder som nämns i 8 § 1 och 3 (se nedan).

Vidare anges i 6 kap. 7 § att det utöver de nyss nämnda strafflindringsgrunderna också ska beaktas som strafflindrande omständigheter, s.k. *skälighetsgrunder*,

1. de andra följder som brottet har lett till eller domen medför för gärningsmannen,
2. gärningsmannens höga ålder, svaga hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, samt
3. om en anmärkningsvärt lång tid har förflutit sedan brottet begicks,

om det straff som hade mätts ut enligt vedertagen praxis av dessa orsaker skulle leda till ett oskäligt eller exceptionellt skadligt slutresultat.

När dessa skälighetsgrunder beaktas är det enligt vad som uttalas i förarbetena egentligen inte fråga om att bedöma brottets svårhet eller gärningsmannens skuld, utan vikten läggs vid bedömningen av verkningarna av den påföljd som gärningsmannen döms till. Vid behov ska påföljden lindras med hänsyn till skälighet och med undvikande av onödiga men.⁸⁷

⁸⁷ Se RP 44/2002 rd s. 202 f.

Förekomsten av en strafflindringsgrund eller skälighetsgrund innebär att domstolen vid straffmätningen i lindrande riktning ska avvika från det straffvärde som annars hade bestämts för brottsligheten. Skälighetsgrunderna kan ha betydelse inte bara vid straffmätningen utan även vid påföljdsvalet (*val av straffart*), främst på så vis att dessa grunder kan tala för att ett villkorligt fängelsestraff ska dömas ut.⁸⁸ Att gärningsmannen har suttit länge i häkte eller att han eller hon är allvarligt sjuk är exempel på omständigheter som enligt förarbetena kan tala emot ett ovillkorligt fängelsestraff.⁸⁹

Strafflindringsgrunderna och skälighetsgrunderna har även betydelse för den tillämpliga straffskalan. Av 6 kap. 8 § första stycket i den finska strafflagen följer nämligen att en lindrigare straffskala ska tillämpas om

1. gärningsmannen har begått brottet innan han eller hon fyllde 18 år,
2. brottet har stannat vid försök,
3. gärningsmannen döms som medhjälpare till brottet, eller gärningsmannens medverkan till brottet annars är klart mindre än de övrigas medverkan,
4. brottet har begåtts under omständigheter som nära påminner om omständigheter vilka leder till tillämpning av ansvarsfrihetsgrunder, eller
5. det på grunder som nämns i 6 eller 7 § eller på andra exceptionella grunder finns särskilda skäl, som ska nämnas i domen.

I 6 kap. 8 § andra stycket anges hur straffskalan ska ändras (*transformeras*) vid förekomsten av någon av dessa s.k. *straffnedsättningsgrunder*. Regeln innebär att maximistraffet (*maximilåtituden*) för brottet minskas med en fjärdedel samtidigt som minimistraffet (*minimilåtituden*) alltid ska motsvara allmänt fängelseminimum (14 dagar) och, om minimistraffet i straffbudet är böter, allmänt bötesminimum (en dagsbot). När en allmän straffnedsättningsgrund blir tillämplig vid livstids fängelse blir straffskalan två till 12 års fängelse. Av 6 kap. 8 § tredje stycket följer att straffskalan ska ändras på nyss nämnda vis även när straff bestäms för en gärningsman som har begått brottet såsom nedsatt tillräknelig, men att nedsatt tillräknelighet inte på-

⁸⁸ Se Frände, Allmän straffrätt, 4 uppl., 2012, s. 355 f. och 380 ff.

⁸⁹ Se RP 44/2002 rd s. 209 f.

verkar det maximistraff som kan tillämpas.⁹⁰ Om det föreskrivna strängaste straffet för ett brott är fängelse på viss tid, kan domstolen i fall som avses i paragrafen döma till böter i stället för fängelse, när det finns särskilt vägande skäl för detta (6 kap. 8 § fjärde stycket).

Vidare följer av 6 kap. 8 a § första stycket att straffet ska bestämmas med iakttagande av en lindrigare straffskala, om gärningsmannen har medverkat till utredningen av sitt brott på ett sätt som förskrivs i viss annan lagstiftning. I paragrafens andra stycke anges vilken lindrigare straffskala som ska tillämpas och i den delen är bestämmelsen utformad på samma vis som 6 kap. 8 § tredje stycket med den skillnaden att maximistraffet för brottet ska minskas med en tredjedel och att det inte finns någon särreglering för de fall när livstids fängelse kan följa på brottet. När det föreskrivna strängaste straffet för ett brott är fängelse på viss tid, kan domstolen i fall som avses i paragrafen döma till böter i stället för fängelse, om det finns särskilt vägande skäl för detta. I paragrafens tredje stycke anges att det i domen utöver det utdömda straffet också ska anges vilket straff som domstolen skulle ha dömt ut utan ovan avsedd medverkan.

Det förhållandet att det för brottet föreskrivna maximistraffet ska minskas med en viss andel vid förekomsten av en straffnedsättningsgrund, ger i praktiken även vägledning för hur domstolarna ska beakta vissa lindrande omständigheter vid den konkreta straffmätningen.⁹¹

En regel om påföljdseftergift, s.k. *domseftergift*, finns i 6 kap. 12 §.⁹² Paragrafen är placerad sist i det kapitel som innehåller regler om straffmätning och påföljdsväl. I paragrafen anges att domstolen får avstå från att döma ut ett straff, om

1. brottet med hänsyn till hur skadligt det är eller gärningsmannens skuld sådan den framgår av brottet utifrån en helhetsbedömning ska anses ringa,
2. gärningsmannen har begått brottet före fyllda 18 år och brottet ska anses ha berott på oförstånd eller tanklöshet,
3. brottet av särskilda skäl som hänför sig till gärningen eller gärningsmannen kan jämföras med en ursäktlig gärning,

⁹⁰ Se Frände, a.a., s. 345 f.

⁹¹ Se RP 44/2002 rd s. 207 f. och RP 58/2013 rd s. 37.

⁹² Se Frände, a.a., s. 334 f.

4. straffet särskilt med beaktande av de omständigheter som nämns i 6 § 3 och 7 § (se ovan) eller social- och hälsovårdsåtgärder ska anses oskäligt eller oändamålsenligt, eller
5. brottet inte på grund av bestämmelserna om bestämmande av gemensamt straff väsentligt skulle inverka på det totala straffet.

12.3.4 Dansk rätt

I § 82 i den danska straffeloven finns en uppräkningslista av förmildrande omständigheter (*formildende omstændigheder*) som i allmänhet ska ges betydelse i mildrande riktning när straffet bestäms. Det rör sig om 14 typer av omständigheter som återfinns i paragrafens första och andra stycke. Uppräkningen är inte uttömmande.⁹³ De omständigheter som kan medföra strafflindring enligt paragrafens första stycke är

1. att gärningsmannen var under 18 år när brottet begicks,
2. att gärningsmannen är gammal, om tillämpningen av det vanliga straffet är onödigt eller skadligt,
3. att gärningen gränsar till att omfattas av ett strafffrihetsskäl,
4. att gärningsmannen handlat i ursäktlig okunnighet, eller ursäktligt missförstånd, om rättsregler som förbjuder eller uppmanar till att en gärning utförs,
5. att gärningen har utförts i ett upprört sinnestillstånd, som förorsakats av den skadelidande eller till honom förbundna personer genom ett olaga angrepp eller en allvarlig förolämpning,
6. att gärningen har begåtts till följd av tvång, bedrägeri eller utnyttjande av gärningsmannens låga ålder eller betydande ekonomiska eller personliga svårigheter, bristande insikt, lättsinne eller existerande beroendeförhållande,
7. att gärningen har begåtts under inflytande av stark medkänsla eller känsla, eller det finns annan särskild uppgift om gärningsmannens sinnestillstånd eller omständigheterna vid gärningen,
8. att gärningsmannen frivilligt har avvärjt eller sökt avvärja den fara som den brottsliga gärningen förorsakar,

⁹³ Se Baumbach & Elholm, Strafferettens almindelige del – Det strafferetlige ansvar, 2 uppl., 2022, s. 467 ff.

9. att gärningsmannen frivilligt har identifierat sig och gjort ett fullständigt erkännande,
10. att gärningsmannen har lämnat uppgifter som är avgörande för utredning av brottsliga handlingar begångna av annan,
11. att gärningsmannen har återställt eller sökt återställa den skada som den brottsliga gärningen orsakat,
12. att gärningsmannen på grund av brottet fråntas någon av de rättigheter som avses i § 79 straffeloven (rätten att bedriva vissa former av näringsverksamhet) eller utsätts för andra följder som kan jämföras med straff,
13. att det har gått så lång tid sedan den brottsliga handlingen begicks att det inte är nödvändigt att tillämpa det vanliga straffet.

Vidare anges i paragrafens andra stycke att som förmildrande omständighet kan även beaktas att målet inte har avgjorts inom skälig tid, om detta inte beror på gärningsmannen. Där anges även att handläggningstiden endast ska beaktas som en förmildrande omständighet om det är nödvändigt med hänsyn till kravet i artikel 6 i Europakonventionen om handläggning av saken inom skälig tid. Paragrafens andra stycke infördes 2021. Lagändringen syftade till att åstadkomma en ordning där långa handläggningstider endast ska beaktas som en förmildrande omständighet vid påföljdsbestämningen när det är nödvändigt för att efterleva de krav som följer av Europakonventionen.⁹⁴

I § 83 straffeloven anges att straffet kan sättas ner under den föreskrivna straffskalan (*strafferamme*) när uppgifter om brottet, gärningsmannens person eller andra omständigheter starkt talar för detta (*afgørende taler herfor*). I samma paragraf anges även att under annars förmildrande omständigheter kan påföljden bortfalla (*kan straffen bortfalde*). Slutligen anges där att handläggningstiden endast ska beaktas som en förmildrande omständighet om det är nödvändigt med hänsyn till kravet i artikel 6 i Europakonventionen om handläggning av saken inom skälig tid.

De förmildrande omständigheterna som anges i § 82 har inte enbart betydelse vid bestämmandet av fängelsestraffets längd eller bötesstraffets storlek utan dessa förhållanden kan även påverka valet av

⁹⁴ Se LOV nr 2601 af 28/12/2021 och Bemærkninger til lovforslaget, Almindelige bemærkninger, s. 8 ff.

påföljd, främst på så vis att omständigheterna kan utgöra skäl för att påföljden ska bestämmas till villkorligt fängelse (*betinget fængsel*) i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff (*ubetinget fængsel*). Det förhållandet att gärningspersonen var under 18 år vid tidpunkten för brottet är en sådan omständighet som enligt praxis i hög grad talar för att påföljden ska bestämmas till villkorligt fängelse. Även att gärningspersonen nått en särskilt hög ålder eller drabbats av sjukdom kan tala för att påföljden ska bestämmas till villkorligt fängelse. Andra förhållanden som enligt praxis kan tala för att påföljden ska bestämmas till villkorligt fängelse är om det förekommit en ovanligt lång handläggningstid som inte beror på gärningspersonen eller att en fällande dom meddelas en lång tid efter brottet. Att den dömde varit häktad under målets handläggning är en annan sådan omständighet.⁹⁵

12.3.5 Sammanfattande jämförelse

Av ovan framgår att det i dansk, norsk och finsk rätt finns ett antal omständigheter som ska beaktas av domstolarna i lindrande riktning vid påföljdsbestämningen och som helt eller i vart fall delvis motsvarar de billighetsskäl och övriga strafflindringsgrunder som finns i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken. I finsk rätt finns dock – till skillnad från i Sverige, Norge och Danmark – ingen bestämmelse som ger möjlighet till strafflindring för den som medverkar till utredning av någon annans brottslighet.⁹⁶ Som nämnts redan i det inledande avsnittet görs i dansk, norsk och finsk lagtext inte någon tydlig uppdelning mellan förmildrande omständigheter som är hänförliga till själva gärningen – och som enligt svensk rätt har betydelse för straffvärdebedömningen – respektive sådana förmildrande omständigheter som kan hänföras till gärningspersonens personliga förhållanden eller sådana förhållanden som inträffat i tiden efter brottet och som enligt svensk rätt, utöver straffvärdet, har betydelse för straffmätningen.

Flera av de strafflindringsgrunder som finns i dansk, norsk och finsk rätt kan – precis som i svensk rätt – ha betydelse inte bara vid straffmätningen utan även vid påföljdsvalet. Förekomsten av vissa strafflindringsgrunder kan i dessa utländska rättsordningar dessutom

⁹⁵ Se Straffelovrådets betänkning nr. 1581, Betänkning om strafudmåling, bind 1, 2023, s. 135 ff. särskilt s. 138, Hansen Jensen, Karnovs lovsamling, 33 uppl., 2017, s. 5844 ff. med där gjorda hänvisningar till praxis samt Lund Madsen & Røn, Strafferet 2 – Sanktioner, 5 uppl., 2024, s. 45.

⁹⁶ Jfr även SOU 2021:35 s. 198 ff.

utgöra skäl för att underskrida föreskrivet straffminimum. I finsk rätt medför vissa strafflindringsgrunder att en lindrigare straffskala än den som följer av det enskilda straffbudet ska tillämpas. Enligt dansk, norsk och finsk rätt kan förekomsten av strafflindringsgrunder, under vissa förhållanden, medföra att påföljden får efterges eller inte döms ut. I dansk rätt är en sådan bestämmelse om påföljdseftergift placerad i anslutning till reglerna om straffmätning. Motsvarande bestämmelse i den finska strafflagen är placerad sist i det kapitel som innehåller regler om straffmätning och påföljdsval. Regeln om påföljdseftergift är i den norska straffeloven placerad i ett eget kapitel tillsammans med en bestämmelse om uppskjuten straffmätning.

12.4 Överväganden och förslag

12.4.1 Närmare om uppdraget

Som vi beskrivit i inledningen till detta kapitel framgår av våra direktiv att uppdraget i den här delen är att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken utmönstras eller i vart fall ges en mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen. Enligt direktiven bör bestämmelserna om strafflikvidning vid utredningsmedverkan i 29 kap. 5 a § brottsbalken vara kvar.

I direktiven framhålls bl.a. att bestämmelserna om strafflikvidning i 29 kap. 5 § brottsbalken innebär ett avsteg från principen att straffets stränghet ska bestämmas utifrån brottets allvar. Enligt direktiven bör det krävas starka skäl för att ett sådant avsteg ska vara motiverat. Där anges också att reglerna innebär att gärningspersonens intressen delvis ges företräde framför andra intressen som straffet ska tillgodose, exempelvis brottsoffrets möjlighet till upprättelse. Vidare framhålls att den skada som orsakats brottsoffret inte blir mindre av att gärningspersonen exempelvis förlorar sitt arbete och att när sådana hänsyn tas vid påföljdsbestämningen innebär det en risk för att den påföljd som döms ut inte uppfattas som rimlig och rättvis utifrån samhällets och brottsoffrets perspektiv.

12.4.2 Utgångspunkter för våra överväganden

Bedömning: Det bör övervägas vilken betydelse som billighetsskäl och övriga strafflindringsgrunder ska ha vid påföljdsbestämningen och om vissa billighetsskäl ska tas bort.

Skälen för vår bedömning

Som vi närmare har redogjort för i avsnitt 12.2.2 infördes billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken genom 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120). Gemensamt för dessa strafflindringsgrunder är att de främst anknyter till den tilltalades personliga förhållanden eller något som har inträffat i tiden efter brottet och att de saknar betydelse vid straffvärdebedömningen, men verkar i lindrande riktning vid påföljdsbestämningen. De billighetsskäl som då infördes i brottsbalken var i princip sådana omständigheter som redan vid tidpunkten för reformen bedömdes ha betydelse vid domstolarnas påföljdsbestämning. Enligt propositionen skulle omständigheterna vägas in i mildrande riktning i minst samma utsträckning som tidigare. Efter 1989 års påföljdsreform har ett billighetsskäl som avser olika former av sanktionskumulation införts i förtydligande syfte och ett av de ursprungliga billighetsskälen, utvisningsmen, har slopats. Två nya strafflindringsgrunder som avser utredningsmedverkan vid egen respektive annans brottslighet har tillkommit och är numera placerade i en särskild paragraf, 29 kap. 5 a § brottsbalken. De två sistnämnda strafflindringsgrunderna har motiverats främst av effektivitetsskäl, till skillnad från de ursprungliga billighetsskälen, som har motiverats främst av humanitetshänsyn. Vilka strafflindringsgrunder som har ansetts rimliga och rättvisa att beakta vid påföljdsbestämningen har alltså varierat över tid. När påföljdssystemet nu ses över – och vi bl.a. föreslår att nuvarande regler för påföljdssval ska ersättas av ett system med villkorligt fängelse – framstår det som påkallat att överväga vilken betydelse billighetsskäl och övriga strafflindringsgrunder ska ha vid påföljdsbestämningen och om vissa billighetsskäl ska tas bort.

Billighetsskäl utgör ett avsteg från principen om att straffets stränghet ska bestämmas utifrån brottets allvar. Ett sådant avsteg kan i vissa fall ha starka skäl för sig och i andra fall är skälen inte så tungt vägande att ett avsteg framstår som motiverat. Vår ambition i

den här delen är att hitta en ny balanspunkt mellan de hänsyn till främst gärningspersonens intressen som billighetsskäl ger uttryck för och de andra intressen som straffet ska tillgodose, bl.a. intresset av att brottsoffret får upprättelse.

Ovan redovisade utgångspunkter ligger väl i linje med det pluralistiska förhållningssätt till straff som vi förordar (se kapitel 4) och överensstämmer också med vad som följer av vårt uppdrag i denna del. Våra närmare överväganden vad gäller de enskilda billighetsskälen, övriga strafflindringsgrunder och bestämmelsen om påföljdseftergift redovisas i de avsnitt som följer.

12.4.3 Hur billighetsskäl och övriga strafflindringsgrunder bör inverka på påföljdsbestämningen

Bedömning: De billighetsskäl och övriga strafflindringsgrunder som även fortsättningsvis ska beaktas vid påföljdsbestämningen bör som utgångspunkt inverka endast på straffmätningen eller på bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt.

Skälen för vår bedömning

Som vi redogjort närmare för i avsnitt 12.2.3 kan billighetsskäl och andra strafflindringsgrunder i dagens påföljdssystem inverka både på straffmätningen och valet av påföljd (se 29 kap. 5 och 5 a §§ samt 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Som beskrivs där har denna dubbla funktion hos billighetsskäl skapat en viss osäkerhet i rättstillämpningen kring huruvida billighetsskäl ska påverka såväl straffmätningen som valet av påföljd och om det är avsett att de utpekade omständigheterna alltid ska ges denna dubbla betydelse vid påföljdsbestämningen. För att tydliggöra i vilket led av påföljdsbestämningen som en viss omständighet primärt kan få betydelse, bör de nya reglerna utformas så att det tydligt framgår om strafflindringsgrunden som utgångspunkt ska inverka endast på straffmätningen eller på bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt. Sådana omständigheter som knyter an till den tilltalades klandervärdhet, utredningsmedverkan eller som har att göra med hur sträng den samlade reaktionen blir med beaktande även av andra rättsliga sanktioner till

följd av brottet bör i första hand inverka på straffmätningen, medan omständigheter som påverkar hur den tilltalade kan komma att drabbas av ett fängelsestraff i anstalt företrädesvis ska utgöra skäl för villkorligt fängelse.

Det innebär också att om en omständighet har beaktats i lindrande riktning vid straffmätningen bör den normalt inte också vägas in vid bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt. En annan sak är att omständigheten indirekt kan få betydelse vid den senare bedömningen, nämligen om den medfört att straffet inte blivit längre än att villkorligt fängelse redan av det skälet kan komma i fråga.

Det anförda ska dock inte uppfattas så att det bör vara uteslutet att i undantagsfall mer direkt väga in ett förhållande som i första hand ska inverka på straffmätningen vid bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt eller omvänt. Ytterst måste det alltså vara upp till domstolen att i varje enskilt fall ta ställning till på vilket sätt en viss omständighet ska beaktas så att det slutliga resultatet av påföljdsbestämningen blir väl avvägt. För att påföljdssystemet ska uppfattas som trovärdigt är det samtidigt viktigt att en förmildrande omständighet inte får ett större genomslag vid påföljdsbestämningen än vad som är motiverat. En strafflindringsgrund bör därför normalt inte dubbelbeaktas på det viset att den mer direkt vägs in både som ett skäl för att reducera fängelsestraffets längd och som ett skäl för att fängelsestraffet ska vara villkorligt.

Vi bedömer att den nu angivna ordningen innebär en förenkling av regelverket som kommer att leda till att kvarvarande strafflindringsgrunder tillåts inverka på påföljdsbestämningen på ett mer förutsebart och ändamålsenligt vis.

12.4.4 Strafflindringsgrunden som avser allvarlig kroppsskada

Förslag: Bestämmelsen i brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen i skälighetsomfattning ska beakta om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada, tas bort.

Skälen för vårt förslag

Enligt 29 kap. 5 § första stycket 1 brottsbalken ska domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälighetsomfattning beakta om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada. Detta förhållande kan inverka både på straffmätningen och på följdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Som vi redogjort för i avsnitt 12.2.3 är grundtanken bakom strafflindringsgrunden att den tilltalade, utöver den utdömda påföljden, redan har drabbats av en skada till följd av brottet och därmed tillfogats ett ”naturligt straff” (*poena naturalis*) vilket bör beaktas vid påföljdsbestämningen för att straffet inte ska bli oskäligt hårt. Till skillnad från punkten 2 i samma lagrum är bestämmelsen alltså kopplad direkt till följderna av brottet snarare än straffet.

Enligt vår mening framstår det emellertid inte som rimligt att det brottsliga agerandet, när det leder till att gärningspersonen skadar sig allvarligt, ska kunna utgöra ett skäl för strafflindring. Den ordningen innebär nämligen att gärningspersonen i någon mån kan sägas kompenseras vid påföljdsbestämningen för sitt otillåtna risktagande. Avgörande för frågan om strafflindring bör i stället vara om kroppsskadan, oavsett hur den uppkommit, är så pass allvarlig att den tilltalade skulle drabbas oskäligt hårt av själva straffet. Däri ligger det beaktansvärda skälet för strafflindring.

Vår genomgång av praxis visar dessutom att den nu aktuella strafflindringsgrunden, i jämförelse med övriga billighetsskäl, tillämpas förhållandevis sällan. Bestämmelsens tillämpningsområde är dessutom begränsat till allvarliga kroppsskador av bestående karaktär, dvs. i princip till sådana skador som innebär att den tilltalade kommer att vara vid dålig hälsa även när straffet verkställs.⁹⁷ Det innebär att bestämmelsens tillämpningsområde i stor utsträckning överlappar med tillämpningsområdet för bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 2 brottsbalken enligt vilken den tilltalade kan få strafflindring bl.a. därför att han eller hon till följd av dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde. Det är också i dessa situationer – dvs. när den allvarliga kroppsskadan är så pass bestående att den tilltalade skulle drabbas oskäligt hårt av straffet – som det enligt vår mening framstår som motiverat att beakta förhållandet i mildrande riktning vid påföljdsbestämningen. Därför föreslår vi också att det ska

⁹⁷ Jfr prop. 1987/88:120 s. 91.

införas en ny bestämmelse i brottsbalken där den typen av förhållanden som utgångspunkt ska inverka på bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt (jfr avsnitt 12.4.5 och 6.6.4). Sammantaget innebär det nu anförda att bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 1 brottsbalken ska tas bort.

12.4.5 Strafflindringsgrunden som avser hög ålder och dålig hälsa

Förslag: Bestämmelsen i brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen i skälig omfattning ska beakta om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde, tas bort. En liknande grund för strafflindring införs i en ny bestämmelse i brottsbalken som innebär att den tilltalades höga ålder eller dåliga hälsa i första hand ska beaktas av domstolen vid bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt.

Skälen för vårt förslag

Enligt 29 kap. 5 § första stycket 2 brottsbalken ska domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälig omfattning beakta om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde. Dessa förhållanden kan inverka både på straffmätningen och påföljdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

För att undvika att straffet drabbar gärningspersonen oskäligt hårt är vi av uppfattningen att det även i ett reformerat påföljdssystem bör finnas en möjlighet att ta hänsyn till den tilltalades höga ålder eller dåliga hälsa vid påföljdsbestämningen. Som framgår av kapitel 6 innebär våra förslag om nya regler för påföljdsvalet emellertid att nuvarande regler för påföljdsvalet ska ersättas av ett system med villkorligt fängelse där samtliga icke frihetsberövande alternativ till fängelse för vuxna i princip inordnas under det villkorliga fängelsestraffet. Det innebär att domstolen – om straffet inte kan stanna vid böter och det inte heller finns skäl att välja någon av de särskilda påföljderna som finns för unga lagöverträdare eller lagöverträdare med allvarlig psykisk

störning – ska ta ställning till om fängelsestraffet ska vara villkorligt. Eftersom den strafflindringsgrund som tar sikte på hög ålder eller dålig hälsa närmast anknyter till frågan om hur allvarligt ett avtjänande av fängelsestraffet kommer att drabba den tilltalade, framstår det i ett sådant påföljdssystem som mer ändamålsenligt att låta dessa förhållanden som utgångspunkt inverka enbart på frågan om fängelsestraffet ska vara villkorligt. Den som på grund av hög ålder eller dålig hälsa drabbas särskilt svårt av ett fängelsestraff i anstalt har givetvis i första hand ett intresse av att straffet inte behöver avtjänas där. Utifrån ett brottsofferperspektiv kan en sådan ordning också framstå som mer rättvis än den nuvarande, eftersom den tilltalade i första hand inte får fängelsestraffets längd reducerat utan döms till ett villkorligt fängelsestraff med en strafflängd som motsvarar allvaret i den brottslighet som brottsoffret blivit utsatt för.

Vidare gör sig intresset av att genom en frihetsberövande påföljd skydda samhället mot den dömda inte lika starkt gällande när det är fråga om mindre allvarlig brottslighet och den tilltalade dessutom är mycket gammal eller vid dålig hälsa. Även detta talar för att reglerna om påföljdsbestämning bör vara utformade så att det i dessa fall ska finnas ett större utrymme än annars att döma ut ett villkorligt fängelsestraff. Ett regelverk som innebär att den tilltalades dåliga hälsa eller höga ålder i första hand ska beaktas som ett skäl för att fängelsestraffet ska vara villkorligt och endast undantagsvis ska ges betydelse vid straffmätningen kan också förväntas bidra till en mer enhetlig rättstillämpning eftersom det blir tydligare hur dessa förhållanden ska vägas in vid straffmätningen respektive påföljdsvalet.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår vi att bestämmelsen i nuvarande 29 kap. 5 § första stycket 2 brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen i skälig omfattning ska beakta att den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde, ska tas bort. En liknande grund för strafflindring införs i en ny bestämmelse i 28 kap. 16 § första stycket 1 brottsbalken som innebär att omständigheten i stället i första hand ska beaktas av domstolen vid bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt (jfr avsnitt 6.6.4).

12.4.6 Strafflindringsgrunden som avser sen lagföring

Förslag: Bestämmelsen i brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen i skälighetsomfattning ska beakta om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks, s.k. sen lagföring, tas bort.

Skälen för vårt förslag

Enligt 29 kap. 5 § första stycket 3 brottsbalken ska domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälighetsomfattning beakta om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks, s.k. sen lagföring. Detta förhållande kan inverka både på straffmätningen och påföljdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Som vi redogjort för i avsnitt 12.2.3 ger strafflindringsgrunden uttryck för en uppfattning om att en reaktion på ett brott i allmänhet bör anses mindre påkallad vartefter det tidsmässiga sambandet med själva brottet försvagas; den tilltalade framstår oftast som mindre klandervärd om lagföringen sker först efter en ovanligt lång tid. I det sammanhanget brukar även framhållas att det är skäl av motsvarande slag som motiverar att möjligheten att döma ut en brottspåföljd bortfaller genom preskription.

När det gäller jämförelsen med motiven bakom reglerna om preskription bör påpekas att preskriptionsreglerna – förutom att de vilar på en uppfattning om att det inte kan anses lika angeläget att straffa äldre brott – även motiveras av att det kan vara förenat med svårigheter att utreda och föra bevisning om ett brott som har begåtts för lång tid sedan.⁹⁸ Preskriptionsreglerna motiveras alltså, till skillnad från regeln om sen lagföring, även av rättssäkerhets- och effektivitetsskäl. I det sammanhanget bör även framhållas att flera allvarliga brott har undantagits helt från preskription genom ett antal lagändringar under senare tid. Det gäller för bl.a. mord, dråp, våldtäkt mot barn och grovt sådant brott samt vissa internationella brott.⁹⁹ Sedan den 1 april 2025 undantas numera alla brott som har livstids fängelse i

⁹⁸ Jfr SOU 2021:90 s. 105 f. med där gjorda hänvisningar.

⁹⁹ Se bl.a. prop. 2019/20:69, prop. 2013/14:146 och prop. 2009/10:50.

straffskalan från preskription (se 35 kap. 10 § brottsbalken).¹⁰⁰ Särskilt för brott som undantagits från preskription kan det framstå som inkonsekvent att lagstiftningen ger uttryck för att det inte ska finnas en bortre tidsgräns för när dessa gärningar kan lagföras, samtidigt som gärningspersonen kan få strafflindring när det vid lagföringen har gått ovanligt lång tid sedan brotten begicks.

Vidare framstår det inte som ändamålsenligt att den tid som förflutit sedan brottet begicks *i sig* ska vara avgörande för om gärningspersonen kan anses mindre klandervärd och därför ska ges strafflindring. I stället bör möjligheten till strafflindring i dessa situationer vara kopplad till gärningspersonens agerande i tiden efter brottet och frågan om den sena lagföringen riskerar att omkullkasta en för den tilltalade ordnad tillvaro. Har gärningspersonen exempelvis brutit med ett tidigare missbruk eller en tidigare kriminell livsstil eller lever gärningspersonen annars ett välordnat liv, framstår det som rimligt att dessa förhållanden i vissa fall ska kunna tillgodoräknas honom eller henne vid påföljdsbestämningen så att lagföringen inte riskerar att förstöra den positiva utvecklingen i den tilltalades liv. De nya reglerna om villkorligt fängelse som vi föreslår ger också utrymme för att beakta sådana omständigheter som skäl för att bestämma straffet till villkorligt eller delvis villkorligt fängelse (jfr avsnitt 6.6.4 och 6.6.5). Att det gått lång tid sedan brottet begicks är givetvis ofta en av flera orsaker till att gärningspersonens livssituation är ordnad eller har utvecklats positivt sedan brottet, men tiden i sig utgör inte ett tungt vägande skäl för strafflindring och bör följaktligen inte utgöra en självständig grund för strafflindring.

I sammanhanget ska också beaktas att den tilltalade – som vi redogjort närmare för i avsnitt 12.2.3 – under vissa förhållanden kan få påföljdslindring därför att handläggningen har varit så långsam att den har inneburit en kränkning av den tilltalades rätt till rättegång inom skälig tid enligt bl.a. artikel 6.1 i Europakonventionen.¹⁰¹ I de fall då handläggningen dragit ut på tiden på ett oacceptabelt vis finns alltså en möjlighet för domstolen att på den grunden lindra påföljden.

Mot nu angiven bakgrund anser vi att sen lagföring inte bör utgöra en särskild grund för strafflindring. Bestämmelsen i 29 kap. 5 §

¹⁰⁰ Se prop. 2024/25:59. Liksom tidigare gäller dock reglerna om preskription för alla typer av brott om någon har begått brott innan han eller hon fyllt arton år (se 35 kap. 10 § andra stycket brottsbalken; jfr a. prop. s. 77).

¹⁰¹ Jfr bl.a. rättsfallen ”De kompensatoriska rättsmedlen I” NJA 2012 s. 1 038 I och ”Toftavägen” NJA 2021 s. 820.

första stycket 3 brottsbalken ska därmed tas bort, vilket innebär att sen lagföring inte ska ges någon självständig betydelse vid straffmätningen. Det utesluter dock inte att en lagföring som äger rum först en längre tid efter brottet och som då riskerar att omkullkasta en för den tilltalade ordnad tillvaro, i undantagsfall kan medföra att det finns skäl att bestämma ett lägre straff än vad brottets straffvärde motiverar. Sådana förhållanden får då beaktas med tillämpning av paragrafens sista punkt (se avsnitt 12.4.10).

12.4.7 Strafflindringsgrunderna som avser förebyggande av skadliga verkningar av brottet och frivilligt angivelse

Bedömning: Bestämmelserna i brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen i skälighetsomfattning ska beakta om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet eller frivilligt angett sig, bör vara kvar.

Skälen för vår bedömning

Enligt 29 kap. 5 § första stycket 4 brottsbalken ska domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälighetsomfattning beakta om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet. Enligt punkten 5 i samma lagrum ska domstolen på motsvarande vis även beakta om den tilltalade frivilligt angett sig. Dessa förhållanden kan inverka både på straffmätningen och påföljdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Som vi redogjort för i avsnitt 12.2.3 knyter nu nämnda strafflindringsgrunder an till bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök m.m. i 23 kap. 3 § brottsbalken och bygger på att gärningspersonen genom någon form av frivilligt handlande ger uttryck för att han eller hon ångrar sig och därigenom framstår som mindre klandervärd.

Enligt vår mening framstår det som rimligt att den som på olika sätt försöker begränsa de skadliga verkningarna av brottet eller frivilligt anger sig, får tillgodoräkna sig dessa förhållanden vid påföljdsbestämningen eftersom han eller hon då framstår som mindre klandervärd. En sådan ordning uppmuntrar till ett ansvarstagande beteende hos

gärningspersonen som många gånger kan förväntas bidra till en känsla av upprättelse för brottsoffret. Strafflindringsgrunderna utgör också ett incitament för gärningspersonen att begränsa och ersätta de skador som brottsoffret åsamkats genom brottet. Även utifrån ett brottsofferperspektiv har alltså strafflindringsgrunderna goda skäl för sig. Dessutom kan en sådan ordning i viss mån förväntas bidra till en effektivare utrednings- och lagföringsprocess och till att resurser frigörs för utredning av annan brottslighet. Sammantaget finns det alltså starka skäl för att de strafflindringsgrunder som avser förebyggande av skadliga verkningar av brottet och frivillig angivelse ska vara kvar även i ett reformerat påföljdssystem.

Att den tilltalade frivilligt angett sig eller på olika sätt avhjälpes de skadliga verkningarna av brottet anknyter, som tidigare nämnt, till reglerna om frivilligt tillbakaträdande och därmed till frågan om hur klandervärt gärningspersonens agerande kan anses vara. Förhållandena bör därför som utgångspunkt inverka enbart på straffmätningen.

Med anledning av att reglerna om bestämmande av straff placeras i ett nytt gemensamt kapitel flyttas de nuvarande bestämmelserna i 29 kap. 5 § första stycket 4 och 5 brottsbalken till 28 kap. 12 § första stycket 1 och 2 i samma balk.

12.4.8 Strafflindringsgrunden som avser arbetsrättsliga följder m.m.

Förslag: Bestämmelsen i brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen i skälighetsomfattning ska beakta om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning, tas bort.

Den bestämmelse i brottsbalken, som innebär att en utdömd påföljd senare kan ändras om den tidigare påföljdsbestämningen har grundats på ett felaktigt antagande om uppsägning eller avskedande, tas bort.

Skälen för vårt förslag

Enligt 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken ska domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälighetsomfattning beakta om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning. Dessa förhållanden kan inverka både på straffmätningen och påföljdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Om ett antagande om avskedande eller uppsägning har beaktats vid straffmätningen eller påföljdsvalet och detta antagande senare visar sig felaktigt kan domstolen enligt 38 kap. 2 a § brottsbalken på ansökan av åklagaren eller den dömda undanröja påföljden och döma till ny påföljd för brottet under den förutsättningen att påföljden inte har till fullo verkställts.

Som vi redogjort för i avsnitt 12.2.3 ger den nu aktuella strafflindringsgrunden uttryck för att det kan anses oskäligt att gärningspersonen straffas fullt ut när han eller hon till följd av brottet även drabbas av vissa men kopplade till dennes arbete eller näringsutövning, och avser alltså att motverka den typen av sanktionskumulation.

Olika typer av arbetsrättsliga följder av brottet kan många gånger ha stora negativa konsekvenser för gärningspersonen. Om den tilltalade förlorar sin anställning eller blir av med möjligheten att bedriva viss yrkes- eller näringsutövning kan han eller hon få svårigheter att försörja sig. Men även om den tilltalade får ett nytt arbete med motsvarande ersättning, kan han eller hon orsakas andra typer av men. Den tilltalade kan exempelvis få svårigheter att utöva det yrke som han eller hon har utbildat sig för eller har upparbetat ett särskilt kunnande i. En förlust av anställningen eller något annat hinder i yrkes- eller näringsutövningen kan även leda till att den tilltalade skiljs från den sociala miljö som han eller hon verkat i, ibland under mycket lång tid.¹⁰² Sett från gärningspersonens perspektiv kan det därför framstå som rimligt att förhållanden av den typen beaktas i lindrande riktning vid påföljdsbestämningen.

Samtidigt drabbas den som begår brott regelmässigt av negativa sociala reaktioner som inte beaktas vid påföljdsbestämningen. Det kan därför framstå som inkonsekvent att just sådana negativa följder

¹⁰² Jfr bl.a. "Fentanylstölden" NJA 2023 s. 9 p. 14 och Ågren, Billighetsskäl i BrB 29:5 – berättigande och betydelse vid påföljdsbestämning, 2013, s. 212 ff.

av brottet som har koppling till den tilltalades arbete eller näringsutövning ska särbehandlas i det avseendet. Hänsynstaganden av den typen innebär även risker för sociala orättvisor vid straffmätningen, eftersom den som är väl etablerad på arbetsmarknaden får bättre möjligheter till straffflintring än den som inte har ett arbete eller en fast anställning. I detta ligger även en risk för att straffet inte uppfattas som rättvist. Särskilt utifrån ett brottsofferperspektiv kan det många gånger framstå som orimligt att den tilltalade får ett kortare fängelsestraff enbart därför att han eller hon på grund av brottet måste avsluta sin anställning eller tvingas upphöra med en viss typ av yrkesutövning. Den skada och kränkning som brottsoffret utsätts för genom brottet blir givetvis inte mindre därför att gärningspersonen på grund av lagföringen förlorar sin anställning eller på något annat vis drabbas av hinder eller svårigheter i sin yrkes- eller näringsutövning.

Vidare framstår det inte som rimligt att arbetsrättsliga men beaktas i mildrande riktning vid påföljdsbestämningen när brottet riktat sig mot arbetsgivaren eller har begåtts i anställningen, exempelvis när den tilltalade stjal från sin arbetsgivare eller utsätter andra för brott i sin tjänsteutövning. Den som på det viset utnyttjar sin anställning eller arbetsgivarens förtroende för att begå brott, bör inte ges straffflintring på grund av att anställningen upphör eller yrkeslegitimationen dras in.

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken innebär även att domstolen i många fall måste göra en bedömning av sannolikheten för att den tilltalade kommer att förlora sitt arbete till följd av en fällande brottmålsdom. Den ordningen innebär en risk för att domen senare visar sig vara materiellt felaktig i det avseendet, särskilt som lagtexten endast uppställer ett krav på att det ska kunna *antas* att den tilltalade till följd av brottet blir avskedad eller uppsagd. Vår genomgång av praxis visar dessutom att den ordning som finns för att med stöd av 38 kap. 2 a § brottsbalken i efterhand komma till rätta med sådana felaktiga antaganden mycket sällan används. Härtill kommer att det av förarbetsuttalanden och praxis framgår att utrymmet att undanröja en påföljd som bygger på ett felaktigt antagande om uppsägning eller avskedande är ytterst begränsat.¹⁰³ Ett undanröjande är dessutom begränsat till de fall då den tidigare påföljden inte fullt ut har verkställts. Det anförda talar sammantaget för att en tillämpning av 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken inte helt sällan riskerar att leda till att den tilltalade får straffflintring för arbetsrättsliga men trots

¹⁰³ Se prop. 1987/88:120 s. 111 f.; jfr bl.a. NJA 1998 s. 55 och RH 1994:34.

att det senare visar sig att han eller hon inte blir uppsagd eller avskedad till följd av lagföringen. Den ordningen kan uppfattas som både orättvis och stötande.

Mot nu angiven bakgrund anser vi bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken ska tas bort. Detta innebär att sådana arbetsrättsliga följder m.m. som omfattas av bestämmelsen inte ska ges någon betydelse vid straffmätningen och inte heller ska inverka på bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt. Till följd av att det inte längre ska vara möjligt att beakta antaganden om avskedande eller uppsägning vid påföljdsbestämningen saknas behov av ett sådant särskilt förfarande för undanröjande och bestämmande av ny påföljd som avses i 38 kap. 2 a § brottsbalken. Även den bestämmelsen ska därför tas bort.

12.4.9 Strafflindringsgrunden som avser vissa typer av sanktionskumulation

Bedömning: Bestämmelsen i brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen i skälig omfattning ska beakta om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, bör vara kvar.

Skälen för vår bedömning

Enligt 29 kap. 5 § första stycket 7 brottsbalken ska domstolen i lindrande riktning vid straffmätningen beakta om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet. Detta förhållande kan inverka både på straffmätningen och påföljdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Som vi redogjort för i avsnitt 12.2.3 ger strafflindringsgrunden uttryck för att det kan anses oskäligt att gärningspersonen straffas fullt ut när han eller hon till följd av brottet även drabbas av vissa andra sanktioner. Strafflindringsgrunden avser alltså att motverka vissa typer av sanktionskumulation.

För att påföljden ska bli väl avvägd och proportionerlig är det enligt vår mening rimligt att den som till följd av brottet drabbas av andra rättsliga sanktioner i vissa fall ska kunna få tillgodoräkna sig detta förhållande vid straffmätningen. Det bör främst handla om sanktioner med samma ändamål som straffet. Har sanktionen i stället ett utpräglat reparativt, vinningsneutraliserande eller farereducerande syfte bör sanktionen som utgångspunkt inte inverka på straffmätningen.

Som vi beskrivit närmare i avsnitt 12.2.3 är de typer av sanktioner, som kan bli föremål för beaktande enligt nuvarande bestämmelse av varierande slag. Det är dock främst fråga om offentligrättsliga sanktioner. Det kan t.ex. handla om att ett av en myndighet meddelat tillstånd dras in eller att det meddelas förbud med visst innehåll. Även skattetillägg, viten och andra typer av förvaltningsrättsliga sanktioner kan beaktas.¹⁰⁴ Särskilt med hänsyn till att befintliga sanktioner kan ändras och nya sanktioner kan tillkomma, bör det finnas en mer allmänt hållen bestämmelse som gör det möjligt att vid straffmätningen uppmärksamma och beakta olika former av sanktionskumulation. Samtidigt är det viktigt att den tilltalade inte blir överkompenserad. Har sanktionen anpassats efter påföljden bör det inte komma i fråga att ge den tilltalade straffflindring.¹⁰⁵ Den ordningen kommer också till uttryck i den nu aktuella bestämmelsen genom att det där anges att straffflindring enbart ska ges om straffet skulle bli oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner.

Som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden är det givetvis 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 på brottet.¹⁰⁶ Ytterst har emellertid domstolen ett ansvar för att den utdömda påföljden blir väl avvägd och proportionerlig.

I sammanhanget bör även framhållas att straffflindring vid sanktionskumulation i nu aktuella fall inte innebär ett särskilt stort avsteg från principen att straffets stränghet ska bestämmas efter brottets svårhet. I stället handlar det om att brottet redan kan anses ha blivit delvis bestraffat genom en annan rättslig sanktion och att straffet därför bör sättas något lägre än annars. Även utifrån ett brottsofferperspektiv kan

¹⁰⁴ Jfr prop. 2014/15:37 s. 28 och 40 samt "Skattetillägg och billighetsskäl" NJA 2020 s. 734.

¹⁰⁵ Ett exempel på en rättslig sanktion som därför inte bör beaktas är företagsbot (jfr 36 kap. 26 § första stycket 2 brottsbalken).

¹⁰⁶ Jfr a. prop. s. 28.

en sådan ordning framstå som godtagbar så länge som det tydligt framgår av domen att den tilltalade får strafflindring därför att han eller hon utöver påföljden har påförts en annan rättslig sanktion till följd av det brott som brottsoffret blivit utsatt för.

Mot nu angiven bakgrund anser vi att den strafflindringsgrund som avser vissa typer av sanktionskumulation inte bör tas bort. Med anledning av att reglerna om straffmätning placeras i ett nytt kapitel om bestämmande av straff flyttas den nuvarande bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 7 brottsbalken till 28 kap. 12 § första stycket 3 samma balk.

Avsikten är alltså inte att åstadkomma någon större förändring av den gällande ordningen, varken avseende vilka typer av sanktioner som bör tillmätas betydelse eller vilket genomslag strafflindringsgrunden ska få vid straffmätningen. Eftersom den strafflindringsgrund som tar sikte på arbetsrättsliga följder m.m. tas bort bör det emellertid inte komma i fråga att beakta den typen av sanktionskumulation, t.ex. det förhållandet att den tilltalade har ålagts ett näringsförbud, enligt den nu aktuella bestämmelsen. Av skäl som redovisats närmare i föregående avsnitt bör nämligen sådana följder av brottet som påverkar den tilltalades anställning, arbete eller näringsutövning negativt, inte utgöra grund för strafflindring.

Som framgår av ovan knyter den nu aktuella strafflindringsgrunden an till frågan om proportionalitet mellan brottets allvar och den samlade reaktionen på det rättsstridiga agerandet. De förhållanden som omfattas av strafflindringsgrunden bör därför som utgångspunkt inverka enbart på straffmätningen.

12.4.10 Strafflindring på grund av andra omständigheter

Förslag: Bestämmelsen i nuvarande 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken ändras på så sätt att domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälig omfattning ska beakta om någon annan omständighet *av samma tyngd* påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Skålen för vårt förslag

Enligt 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken ska domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skålig omfattning beakta om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar. Ett sådant förhållande kan inverka både på straffmätningen och påföljdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Som vi redogjort för i avsnitt 12.2.3 omfattar punkten omständigheter som i princip är likvärdiga med och lika tungt vägande som de som nämns i paragrafens övriga punkter. Eftersom uppräkningsav billighetsskålen är uttömmande framstår det som lämpligt att det även i ett reformerat påföljdssystem finns en mer allmänt hållen bestämmelse som gör det möjligt att vid straffmätningen i skålig omfattning beakta olika inte närmare angivna omständigheter som knyter an till gärningspersonens personliga förhållanden eller något som har inträffat i tiden efter brottet. En sådan ordning framstår som påkallad för att undvika oskåliga resultat och för att straffmätningen inte ska bli alltför fyrkantig. Samtidigt innebär, som tidigare nämnt, möjligheten till sådana hänsynstaganden ett avsteg från den grundläggande principen om att straffets strånghet ska bestämmas efter brottets svårhet. För att tydligt markera att sådana hänsynstaganden utgör ett avsteg från den utgångspunkten bör det framgå av lagtexten att enbart omständigheter *av samma tyngd* som de billighetsskåler som räknas upp i paragrafens övriga punkter ska kunna beaktas i lindrande riktning vid straffmätningen.

Avsikten med lagändringen är att domstolarna ska iaktta en något större restriktivitet än tidigare när det gäller att vid straffmätningen beakta olika inte närmare angivna omständigheter som knyter an till gärningspersonens personliga förhållanden eller något som har inträffat i tiden efter brottet. För att strafflindring ska medges bör det kråvas ett förhållande som med motsvarande tyngd som något av de billighetsskåler som anges i paragrafens övriga punkter påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar. Som utgångspunkt ska det alltså handla om förhållanden som innebär att den tilltalade på något vis har agerat ansvarsfullt i tiden efter brottet och därför framstår som mindre klandervärd eller i anledning av brottet drabbas orimligt hårt av något annat än själva straffet. Det kan exempelvis handla om att den tilltalade har varit häktad med restriktioner

under mycket lång tid eller att häktningstiden av något annat skäl har drabbat den tilltalade oskäligt hårt. Även det förhållandet att den tilltalade till följd av mindre allvarlig brottslighet har förpliktats att betala ett högt skadestånd bör i undantagsfall beaktas. Risker för att bli utsatt för allvarliga repressalier till följd av uppgiftslämnande om annans brottslighet bör också kunna medföra straffflindring i vissa fall. Att mer allmänt väga in olika negativa konsekvenser av brottet, t.ex. omgivningens ogillande, bör givetvis inte komma i fråga.

Vid tillämpningen av bestämmelsen ska det även övervägas om förhållandet i stället bör beaktas vid prövningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt. Förhållanden som anknyter till hur hårt ett fängelsestraff i anstalt kan komma att drabba den tilltalade ska som utgångspunkt få betydelse som skäl för villkorligt fängelse och ska då inte leda till en reduktion av straffvärdet enligt den nu aktuella bestämmelsen. Exempel på förhållanden som i första hand bör inverka på frågan om fängelsestraffet ska vara villkorligt är olika typer av tredjemanshänsyn samt omständigheter som har att göra med den tilltalades hälsotillstånd eller livssituation i övrigt vid tidpunkten då fängelsestraffet ska verkställas. Vid allvarligare brottslighet, där någon annan påföljd än ett längre fängelsestraff i anstalt inte kan komma i fråga, kan det emellertid finnas skäl att göra avsteg från nu nämnda utgångspunkter och låta förhållandet inverka på straffmätningen. Så kan exempelvis vara fallet när det rör sig om ett långt fängelsestraff och den tilltalades höga ålder eller dåliga hälsa skulle göra anstaltsvistelsen särskilt svår, t.ex. därför att den dömda med hög grad av sannolikhet kommer att avlida under tiden i anstalt om det inte döms ut ett kortare fängelsestraff än vad brottets straffvärde motiverar. Även det förhållandet att ett längre fängelsestraff i anstalt riskerar att försämra den tilltalades hälsotillstånd avsevärt bör i vissa särpräglade fall kunna beaktas vid straffmätningen. Däremot kan det som utgångspunkt inte anses motiverat att vid lägre straffvärden reducera fängelsestraffets längd med en eller några månader. Den tilltalades höga ålder eller dåliga hälsa bör då få betydelse endast på så vis att dessa förhållanden kan tala för att fängelsestraffet ska vara villkorligt.

Eftersom den straffflindringsgrund som tar sikte på arbetsrättsliga följder m.m. tas bort bör det inte komma i fråga att beakta sådana förhållanden eller andra typer av arbetsrättsliga sanktioner såsom omplacering, avstängning eller löneavdrag enligt den nu aktuella bestämmelsen. Av skäl som vi redovisat i tidigare avsnitt bör nämligen så-

dana följder av brottet som anknyter till den tilltalades anställning, arbete eller näringsutövning inte utgöra grund för strafflindring. Eftersom den strafflindringsgrund som avser sen lagföring tas bort bör det inte heller komma i fråga att beakta det förhållandet som en självständig grund för strafflindring. Det utesluter dock inte att en lagföring som äger rum först en längre tid efter brottet och som då riskerar att omkullkasta en för den tilltalade ordnad tillvaro, undantagsvis kan utgöra skäl för att bestämma ett lägre straff än vad brottets straffvärde motiverar. Förhållanden av den typen bör emellertid i första hand vägas in som ett skäl för att döma till villkorligt eller delvis villkorligt fängelse.

Med anledning av att reglerna om straffmätning placeras i ett nytt kapitel om bestämmande av straff flyttas den delvis nya bestämmelsen till 28 kap. 12 § första stycket 4 brottsbalken.

12.4.11 Strafflindringsgrunderna som avser utredningsmedverkan

Bedömning: Bestämmelserna i brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen i skälig omfattning ska beakta om den tilltalade har lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av sin egen eller annans brottslighet, bör vara kvar.

Skälen för vår bedömning

Enligt 29 kap. 5 a § första stycket brottsbalken ska domstolen vid straffmätningen i skälig omfattning beakta om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Detta gäller även enligt andra stycket om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av någon annans brott för vilket det inte är föreskrivet 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. Dessa förhållanden kan inverka både på straffmätningen och påföljdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

I direktiven anges att bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan bör vara kvar. Vi delar den uppfattningen. Som vi har

redogjort för i avsnitt 12.2.2 motiveras dessa strafflindringsgrunder, till skillnad från de ursprungliga strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 § brottsbalken, främst av effektivitetsskäl. Vad gäller strafflindring vid medverkan i utredningen av egen brottslighet motiverades strafflindringsgrunden vid införandet år 2015 utifrån flera olika utgångspunkter. Det ansågs bl.a. som en rimlig ordning att den som genom medverkan i utredningen av sin egen brottslighet ger uttryck för ansvarstagande och ånger får tillgodoräkna sig detta förhållande vid påföljdsbestämningen. Vidare framhölls vid införandet att bestämmelsen kan förväntas bidra till en effektivare utrednings- och lagföringsprocess och till att resurser frigörs för utredning av annan brottslighet. Även utifrån ett brottsofferperspektiv ansågs det finnas fördelar eftersom det för ett brottsoffer kunde vara av stor betydelse, inte minst för möjligheten att bearbeta upplevelsen av brottet, att utredning och lagföring sker så tätt inpå brottet som möjligt och att ekonomiska anspråk som kan finnas från brottsoffrets sida behandlas snabbare.¹⁰⁷ Vad gäller strafflindring vid medverkan i utredningen av annans brottslighet motiverades införandet av bestämmelsen år 2022 bl.a. av att en sådan kronvittnesreglering kunde förväntas öka incitamenten för den misstänkte att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. En sådan ordning bedömdes också kunna medföra positiva effekter för möjligheten att bryta den tystnadskultur som medför att brott som begås inom ramen för kriminella nätverk ofta är särskilt svåra att utreda. Vidare framhölls att strafflindring för utredningsmedverkan i annans brottslighet skulle kunna bidra till att fler allvarliga och svårutredda brott klaras upp och att fler personer lagförs.¹⁰⁸ Det finns alltså starka skäl för att inte ta bort de bestämmelser som avser strafflindring vid utredningsmedverkan. I det sammanhanget ska särskilt framhållas att reglerna om strafflindring vid medverkan i utredningen av någon annans brott har setts över i närtid av Utredningen om Anonyma vittnen, som bl.a. har haft i uppdrag att undersöka hur regleringen har fungerat i praktiken och om den har gett önskat resultat i fråga om effektivitet och rättssäkerhet samt ta ställning till om åklagarens förslag till strafflindring bör bli bindande för domstolen. En av de bedömningar som utredningen har redovisat i sitt slutbetänkande

¹⁰⁷ Se prop. 2014/15:37 s. 14 och 18 ff.

¹⁰⁸ Se prop. 2021/22:186 s. 22 och 52 ff.

(SOU 2024:51) är att nuvarande reglering kan bli tillräckligt effektiv och att någon författningsändring för närvarande inte är nödvändig.¹⁰⁹

Med anledning av att reglerna om straffmätning placeras i ett nytt kapitel om bestämmande av straff flyttas de nuvarande bestämmelserna i 29 kap. 5 a § brottsbalken till 28 kap. 13 § samma balk. Till följd av att bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan flyttas, görs vissa redaktionella ändringar i 23 kap. 10 § och 45 kap. 4 § rättegångsbalken.

Enligt de nya reglerna om villkorligt fängelse som vi föreslår kan den tilltalades utredningsmedverkan undantagsvis mer direkt inverka på bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt (jfr avsnitt 6.6.4).

12.4.12 Kravet på särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till en strafflindringsgrund

Bedömning: Bestämmelserna i brottsbalken, som innebär att det vid förekomsten av en strafflindringsgrund krävs särskilda skäl för att döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, bör vara kvar.

Skälen för vår bedömning

Av sista stycket i 29 kap. 5 § respektive 29 kap. 5 a § brottsbalken framgår att det krävs särskilda skäl för att döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet med hänvisning till sådana strafflindringsgrunder som avses i bestämmelserna.

Eftersom lagtextens krav på särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till en strafflindringsgrund har ifrågasatts i olika sammanhang har vi funnit anledning att överväga om det finns skäl att slopa rekvisitet.

Som vi har redogjort för i avsnitt 12.2.2 och 12.2.3 motiveras kravet på särskilda skäl av att det annars skulle öppnas upp för en allt för generös tillämpning av strafflindringsgrunderna och därmed minska förutsebarheten i fråga om vilket straff som gäller för ett visst brott. Vidare har framhållits att möjligheten att gå under straffmini-

¹⁰⁹ Se SOU 2024:51 s. 224 ff., särskilt på s. 227.

num för ett brott med beaktande av en strafflindringsgrund utgör ett undantag från huvudregeln att ett straff ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan och att det därför är rimligt att utrymmet för att avvika från straffskalan begränsas till de fall där det är som mest angeläget. Även om kravet på särskilda skäl har kritiserats för att utgöra en omotiverad begränsning av billighetsskälens genomslag som kan ge upphov till tröskeleffekter (jfr avsnitt 12.2.2 under rubriken ”2015 års lagändring”), framstår det enligt vår mening av ovan redovisade skäl som motiverat att behålla rekvisitet. Detta gäller särskilt som vår genomgång av praxis visar att kravet på särskilda skäl ger domstolarna ett förhållandevis stort utrymme att vid straffmätningen underskrida föreskrivet straffminimum i de fall då det anses särskilt angeläget (se avsnitt 12.2.3 under rubriken ”Kravet på särskilda skäl”).¹¹⁰ Risken för tröskeleffekter förefaller därför i praktiken vara liten.

Mot den bakgrunden menar vi att utrymmet för att underskrida föreskrivet straffminimum med hänvisning till en strafflindringsgrund alltså bör vara begränsat till de fall där det finns särskilda skäl. Den ordningen överensstämmer också med vad som följer av vårt uppdrag i denna del.

Med anledning av att vissa av billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken och strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 a § brottsbalken flyttas till 28 kap. 12 § respektive 28 kap. 13 § brottsbalken, flyttas även nu aktuella bestämmelser till sista stycket i respektive paragraf.

12.4.13 Bestämmelsen om påföljdseftergift

Bedömning: Förutsättningarna för att meddela påföljdseftergift bör inte ändras. Våra förslag om att vissa strafflindringsgrunder ska tas bort innebär emellertid att möjligheten att meddela påföljdseftergift inskränks.

¹¹⁰ Jfr även Borgeke & Forsgren, a.a., s. 325 f.

Skälen för vår bedömning

Av 29 kap. 6 § brottsbalken följer att rätten ska meddela påföljdseftergift om det med hänsyn till någon sådan omständighet som avses i 5 eller 5 a § är uppenbart oskäligt att döma till påföljd.

Enligt vår mening finns det inte skäl att ändra förutsättningarna för att meddela påföljdseftergift. Liksom i dag bör det alltså krävas att det är uppenbart oskäligt att döma till påföljd för att påföljdseftergift ska meddelas. På så vis tydliggörs att institutet ska användas med stor restriktivitet och endast i undantagsfall, främst vid mindre allvarlig brottslighet. Vidare framstår det som lämpligt att påföljdseftergift enbart ska kunna meddelas med hänvisning till sådana omständigheter som omfattas av en strafflindringsgrund. Som framhölls redan vid införandet av bestämmelsen i brottsbalken främjar den ordningen en enhetlig rättstillämpning och tillser att påföljdseftergift meddelas endast i de fall då det verkligen är befogat. Sådana förmildrande omständigheter som inverkar enbart på straffvärdet ska alltså inte i sig kunna leda till påföljdseftergift, även om utrymmet för påföljdseftergift givetvis är större när straffvärdet är lågt.¹¹¹

Våra förslag om att vissa strafflindringsgrunder ska tas bort innebär att omständigheter som omfattas av dessa grunder, inte längre ska kunna utgöra skäl för att meddela påföljdseftergift. Den begränsningen av tillämpningsområdet för bestämmelsen om påföljdseftergift framstår som följdriktig. Med anledning av att reglerna om straffmätning flyttas till ett nytt kapitel i brottsbalken som innehåller regler om bestämmande om straff, bör även bestämmelsen om påföljdseftergift placeras där. Av systematiska skäl bör bestämmelsen vara placerad sist i det nya kapitlet. Bestämmelsen om påföljdseftergift placeras därför i 28 kap. 22 § brottsbalken och i paragrafen hänvisas följaktligen till de strafflindringsgrunder som enligt våra förslag ska vara placerade i 28 kap. 12 och 13 §§.

12.4.14 Strafflindringsgrunderna är i övrigt väl avvägda

Bedömning: Utöver vad som framgår av föreslagna ändringar regleras strafflindringsgrunderna på ett välavvägt och tillräckligt uttömmande sätt.

¹¹¹ Jfr prop. 1987/88:120 s. 60 f. och s. 97.

Skälen för vår bedömning

Vid vår översyn av strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 och 5 a §§ har vi övervägt andra förändringar av reglerna än de som vi redogjort för i det föregående.

Vi har bl.a. övervägt om det bör införas en särskild bestämmelse i brottsbalken som anger att domstolen i mildrande riktning vid straffmätningen ska beakta att den tilltalades rätt till rättegång inom skälig tid har kränkts eller om det i en särskild bestämmelse i brottsbalken bör anges förutsättningar för påföljdslindring vid andra typer av rättighetskränkningar. Emellertid har vi kommit fram till att det inte finns skäl att införa någon sådan reglering i brottsbalken. Som vi redogjort för i avsnitt 12.2.3 under rubriken ”Rättegång inom skälig tid” grundar sig påföljdslindring som kompensation för en kränkning av rätten till en rättegång inom skälig tid enligt Europakonventionen på andra överväganden än rent straffrättsliga, låt vara att en sådan kompensation så långt som möjligt ska anpassas till det straffrättsliga systemet. Till skillnad från strafflindringsgrunderna i brottsbalken syftar kompensationen till att gottgöra att det allmänna har kränkt den enskildes grundläggande rättigheter. Det handlar om en direkt tillämpning av Europakonventionen och det krav på kompensatoriska rättsmedel som följer av det regelverket.¹¹² Således kan även kränkningar av andra rättigheter än rätten till en rättegång inom skälig tid, i vissa fall motivera påföljdslindring.¹¹³ I det sammanhanget bör även framhållas att det i bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna finns ett större antal delvis överlappande rättigheter som i olika avseenden skulle kunna aktualisera frågor om påföljdslindring.¹¹⁴ Att införa bestämmelser av det nu aktuella slaget i brottsbalken riskerar mot nu angiven bakgrund att närmast bidra till en ökad otydlighet kring hur brottsbalkens regler om strafflindring och bestämmelserna i de olika rättighetskatalogerna förhåller sig till varandra. En sådan ordning framstår inte som önskvärd.¹¹⁵

¹¹² Se ”De kompensatoriska rättsmedlen I” NJA 2012 s. 1038 I särskilt p. 17–20.

¹¹³ Jfr bl.a. ”Bevisprovokationen” NJA 2011 s. 638 särskilt p. 22 och ”Ne bis-kompensationen” NJA 2015 s. 417 särskilt p. 8.

¹¹⁴ Se t.ex. ”Toftavägen” NJA 2021 s. 820 och ”Fentanylstölden” NJA 2023 s. 9 där Högsta domstolen hänvisar både till Europakonventionens och regeringsformens bestämmelser om rätten till en rättegång inom skälig tid när frågan om påföljdslindring prövas.

¹¹⁵ Jfr prop. 2014/15:37 s. 32 f.

En annan fråga som vi har övervägt närmare är vilken utredning som bör krävas för att en strafflindringsgrund ska beaktas av domstolen vid påföljdsbestämningen. I den delen anser vi att Högsta domstolens praxis, särskilt rättsfallet ”Flyktingpojken ålder” NJA 2016 s. 719 (särskilt p. 16–20), ger tillräcklig vägledning och att det inte finns skäl att genom lagstiftning förtydliga eller ändra den nu gällande ordningen (jfr avsnitt 12.2.3 under rubriken ”Underlaget för bedömningen och vissa processuella bestämmelser”).

Vidare har vi övervägt om samtliga strafflindringsgrunder bör vara placerade i en gemensam paragraf i stället för, som i dag, i två paragrafer. Som framgår av ovan motiveras emellertid strafflindring vid utredningsmedverkan främst av intresset av att effektivt utreda och lagföra brott. Samtidigt motiveras övriga strafflindringsgrunder som vi föreslår ska vara kvar, av helt eller i vart fall delvis andra skäl. För att markera den skillnaden vad gäller bestämmelsernas bakomliggande motiv framstår det som lämpligt att behålla den nuvarande uppdelningen mellan de strafflindringsgrunder som tar sikte på utredningsmedverkan och övriga strafflindringsgrunder.

När det gäller bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan finns som vi beskrivit i avsnitt 12.2.1 och 12.2.3 vissa särskilda processuella regler som bl.a. innebär att om åklagaren anser att det finns skäl att beakta sådana omständigheter ska han eller hon i stämningsansökan lämna ett förslag till påföljd (jfr 45 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). Påföljdsförslaget, som inte är bindande för domstolen, ska anges i domen (jfr 30 kap. 5 § första stycket 4 rättegångsbalken). Som tidigare nämnt har den s.k. kronvittnesregleringen setts över av Utredningen om Anonyma vittnen. Den utredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 2024:51) redovisat vissa ställningstaganden och författningsförslag som bl.a. berör nyss nämnda regler. Det har mot den bakgrunden inte funnits skäl att inom ramen för vårt uppdrag närmare överväga eller föreslå några förändringar avseende de processuella bestämmelserna som anknyter till reglarna om påföljdslindring vid utredningsmedverkan.

Med dessa anmärkningar gör vi alltså bedömningen att strafflindringsgrunderna – utöver vad som framgår av ovan föreslagna ändringar – regleras på ett välavvägt och tillräckligt uttömmande sätt.