

En straffreform

Volym 4

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 brottsdatalagens 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 6

Straffprocessuella frågor och följdändringar

13 En presumtion för häktning i fler fall

13.1 Uppdrag och disposition

I rättegångsbalken finns en bestämmelse om häktning som innebär att häktning ska ske när det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas (se 24 kap. 1 § andra stycket). Bestämmelsen beskrivs ofta som att den innebär en häktningspresumtion i de angivna fallen. Av våra direktiv följer att vi ska överväga och föreslå ändringar som innebär att denna presumtionsregel för häktning vid allvarlig brottslighet även ska gälla vid vissa andra allvarliga brott, som t.ex. grov kvinnofridskränkning (som har fängelse i ett år som minimi-straff). Det kan enligt direktiven ske antingen genom att sänka gränsen för tillämpning av presumtionsregeln till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan eller på något annat sätt. Oavsett ställningstagande ska vi dock lämna nödvändiga författningsförslag som möjliggör att gränsen för presumtionsregeln kan sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan.

I det här kapitlet behandlar vi frågan om en utvidgning av presumptionen för häktning till fler fall än i dag. Innan vi kommer in på våra ställningstaganden finns det anledning att sätta frågan om häktning i sitt sammanhang. I avsnitt 13.2 beskriver vi därför häktningens funktion samt förhållandet till den enskildes fri- och rättigheter (avsnitt 13.2.1), de nuvarande förutsättningarna för häktning (13.2.2) och hur Kriminalvårdens statistik över antalet häktade ser ut (13.2.3). I avsnitt 13.3 följer sedan våra överväganden av frågan om, och i så fall hur, presumtionsregeln för häktning bör ändras.

13.2 En inledande beskrivning av tvångsmedlet häktning

13.2.1 Häktningens funktion samt förhållandet till den enskildes fri- och rättigheter

Tillgången till straffprocessuella tvångsmedel är av stor betydelse i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Ett exempel på ett sådant viktigt straffprocessuellt tvångsmedel är häktning. Av betydelse i sammanhanget är även möjligheten att genom restriktioner inskränka den häktades kontakter med omvärlden. Som framhålls i våra direktiv är häktning inte sällan en förutsättning för att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda och lagföra misstänkta brott. Samtidigt är straffprocessuella tvångsmedel ett uttryck för samhällets tvångsmakt. Tvångsmedlen är nödvändiga för utredningen av brott, men kan samtidigt vålla stor skada för den enskilde.¹

Att en misstänkt häktas kan fylla flera olika funktioner. En viktig sådan är att säkra den bevisning som behövs för att väcka åtal. Behov av häktning kan ofta uppkomma på ett tidigt stadium av en förundersökning, när de brottsutredande myndigheterna inte har kommit så pass långt i sitt arbete att tillräcklig bevisning om den misstänktes skuld har säkrats.² Det förhållandet att en misstänkt inte är frihetsberövad kan till och med riskera att förstöra en utredning. I våra direktiv framhålls också att möjligheten att säkra bevisning så att lagföring kan säkerställas dessutom är viktig för ett brottsoffers upprättelse. Ytterligare syften med häktning är att förhindra fortsatt brottslighet och att säkra att rättegången kan genomföras genom att förhindra att den misstänkte avviker.

Häktning kan alltså vara ett betydelsefullt verktyg för att kunna lagföra gärningspersoner. Reglerna om häktning och restriktioner är av stor betydelse för effektiviteten i brottsbekämpningen. Samtidigt innebär ett frihetsberövande ett intrång i den enskildes fri- och rättigheter. Att vara häktad innebär en stor påfrestning för den enskilde. Det gäller särskilt om den häktades kontakter med omvärlden är inskränkta genom restriktioner. Häktning och restriktioner måste därför användas återhållsamt och omgärdas av starka rättssäkerhetsgaran-

¹ Se Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* (2022, version 5, JUNO), förordet på s. 37.

² Se prop. 2022/23:53 s. 123.

tier.³ I häktningsinstitutets natur ligger också att det kan användas trots att den som utsätts för tvångsmedlet inte är dömd för något brott utan endast är misstänkt.

Den enskildes fri- och rättigheter värnas genom den svenska grundlagen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) – som gäller som svensk lag⁴ – och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som även den gäller som svensk lag⁵. Vårt uppdrag omfattar inte de särskilda påföljdsreglerna för unga lagöverträdare. Vid överväganden av häktningsregleringen är det dock nödvändigt att beakta även förhållandena hos unga lagöverträdare.

Av regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövanden (2 kap. 8 §). Denna fri- och rättighet får dock begränsas genom lag (2 kap. 20 §). Begränsningar får emellertid endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. De får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Inte heller får begränsningen sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Dessa förutsättningar för begränsningar av skyddet mot frihetsberövanden framgår av 2 kap. 21 § och ger uttryck för en proportionalitetsprincip. Principen innebär att varje begränsning som anses nödvändig, och som i övrigt uppfyller kraven i grundlagen, för att vara tillåten måste utformas på ett sådant sätt att den innebär ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter.

I Europakonventionen anges att ingen får berövas sin frihet utom i vissa särskilt angivna fall (artikel 5.1). Frihetsberövande får bl.a. ske i den ordning som lagen föreskriver om någon är arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra personen från att begå brott eller att undkomma efter att ha gjort det.

Barnkonventionen reglerar bl.a. unga lagöverträdarens rättigheter. Enligt konventionen ska det bl.a. säkerställas att gripande, anhållande, häktning eller andra former av frihetsberövanden endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid samt att varje frihets-

³ Se prop. 2019/20:129 s. 16 och prop. 2022/23:53 s. 123.

⁴ Se lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁵ Se lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Se även prop. 2017/18:186.

berövat barn ska behandlas humant och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder (artikel 37 b och 37 c). I den juridiska litteraturen har det framhållits att beslutsfattaren måste vinnlägga sig om att utreda andra alternativ än frihetsberövande, t.ex. övervakning, och att det inte är tillåtet att göra en slentrianmässig bedömning av anhållnings- och häktningsfrågor som rör unga lagöverträdare.⁶

Till följd av det intrång som frihetsberövandet innebär gäller för häktning – liksom för annan tvångsmedelsanvändning – att flera allmänna principer ska beaktas. Särskilt kan framhållas

- *legalitetsprincipen* (ingripande får inte ske i en enskilds rättssfär utan stöd i lag eller annan författning),
- *ändamålsprincipen* (tvångsmedel får bara användas för de i lagstiftningen angivna syftena),
- *behovsprincipen* (tvångsmedel får bara tillgripas om det finns ett påtagligt behov av tvångsmedlet och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande, medel samt ska upphöra så snart syftet har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns ett behov av tvångsmedlet), och
- *proportionalitetsprincipen* (som redan har angetts ska ingripandet stå i rimlig proportion till det önskade målet).⁷

13.2.2 De nuvarande förutsättningarna för häktning

Reglerna om häktning

Regler om förutsättningar för häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken, som har rubriken ”Om häktning och anhållande”. Därutöver finns det viktiga regler om verkställighet av häktningsbeslut i häkteslagen (2010:611). Den lagen innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller i annan förvaringslokal. Bestämmelserna i häkteslagen avser placering och vissa rättigheter (2 kap.), besök och andra kontakter (3 kap.), särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (4 kap.), hälso- och

⁶ Se Lindberg, a.a., s. 56.

⁷ Se Lindberg, a.a., s. 62 ff. för en utförlig beskrivning av innebörden i dessa principer. Där framhålls även bl.a. *objektivitetsprincipen* (1 kap. 9 § regeringsformen) och *bänsynsprincipen* under en förundersökning (23 kap. 4 § rättegångsbalken). Se även Cansu m.fl., Häktning (2023, version 1, JUNO), s. 25 ff. Proportionalitetsprincipen återkommer vi till mer i detalj i avsnitt 13.2.2.

sjukvård (5 kap.), restriktioner för intagna som är misstänkta för brott (6 kap.) samt beslut och överklagande m.m. (7 och 8 kap.).

Kravet på sannolika skäl och de särskilda häktningsgrunderna

I de respektive bestämmelserna för tvångsmedel anges om de för sin tillämpning förutsätter misstanke och i så fall vilken grad av misstanke som krävs. För häktning krävs som huvudregel att någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott (se 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken).

Sannolika skäl är en högre grad av misstanke än skälig misstanke. Med sannolika skäl avses att omständigheterna ska vara sådana att misstanken vid en objektiv bedömning kommer att framstå som berättigad. I den juridiska litteraturen har det uttryckts som att det ska, om inte annat, vara mer sannolikt att den misstänkte har begått brottet än att så inte är fallet. Har den misstänkte erkänt anses det föreligga sannolika skäl, om inte omständigheterna talar mot erkännandet.⁸ Sannolika skäl kan föreligga även när det finns oklarheter i ett händelseförlopp eller om den roll som den misstänkte har spelat.⁹

För häktning enligt huvudregeln krävs att det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Fängelse i ett år eller mer ska alltså ingå i brottets straffskala. Det krävs också att det – med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller någon annan omständighet – finns risk för att den misstänkte

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara),
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara), eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara).

⁸ Se Lindberg, a.a., s. 77 och 92 ff., Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 24 kap. 1 §, avsnitt 2.3, Lexino 2022-12-01 (JUNO), Ekelöf m.fl., Rättegång III (2018, version 8, JUNO), s. 51 och Nordh, Tvångsmedel (2019, version 2, JUNO), s. 48 f. Se även SOU 2021:68 s. 410 och prop. 2022/23:53 s. 124.

⁹ Se NJA 1995 s. 3.

Faran för flykt, kollusion eller recidiv ska vara konkret och i det enskilda fallet framstå som beaktansvärd, något som det på allvar kan räknas med.¹⁰ Risk är i sammanhanget ett ganska lågt ställt krav. Det behöver inte vara fråga om någon kvalificerad sannolikhet. Brottets svårhet kan spela stor roll för bedömningen. Det är åklagaren som har bevisbördan och åklagaren behöver på något sätt konkretisera vad risken består i.¹¹

Häktning får endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (24 kap. 1 § tredje stycket). Till den proportionalitetsprincip som därigenom kommer till uttryck återkommer vi mer i detalj nedan.

Om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske (24 kap. 1 § fjärde stycket).

Särskilt om presumtionen för häktning

Den bestämmelse som står i centrum för våra överväganden finns i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken och lyder:

Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader, ska häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Innebörden av bestämmelsen brukar beskrivas vara en presumtion för häktning i de angivna fallen.¹² Beviskravet sannolika skäl gäller även i dessa fall.¹³

Grunden för presumtionsregeln är att risk för flykt, kollusion eller recidiv som regel finns vid den typ av allvarlig brottslighet som regeln tar sikte på. För att undvika häktning måste det därför finnas omständigheter som visar att det är uppenbart att det saknas skäl till häktning. Även när presumtionsregeln är aktuell måste dock alltid en prövning av häktningsskäl göras i det enskilda fallet. Presumtionsregeln anses i huvudsak vara att se som en praktisk handlingsregel för domstolarna, som kan utgå från att det finns häktningsskäl om inte utredningen i det enskilda fallet visar på motsatsen. Är det uppenbart

¹⁰ Se prop. 1986/87:112 s. 71 och 102 samt prop. 2022/23:53 s. 124. Se även SOU 2021:68 s. 411.

¹¹ Se Ekelöf m.fl., a.a., s. 52.

¹² Ibland används även uttrycket ”obligatorisk häktning”.

¹³ Se Ekelöf m.fl., a.a., s. 56 och Nordh, a.a., s. 54.

att det inte finns något särskilt häktningsskäl, t.ex. på grund av att den misstänkte är intagen i kriminalvårdsanstalt eller svårt sjuk, ska häktning inte ske. En proportionalitetsbedömning ska göras även vid en tillämpning av presumtionsregeln.¹⁴

Presumtionsregeln är inte tillämplig vid försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott som vid fullbordade hade omfattats av regeln. Det beror på att hänsyn i sådana fall måste tas till reglerna i 23 kap. brottsbalken. Vid försöksbrott framgår straffminimum av 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken samt för förberedelse och stämpling av 23 kap. 2 § tredje stycket i samma balk. Av dessa bestämmelser följer att straffet får bestämmas under straffet för fullbordade brott. Reglerna innebär att minimistraffet för exempelvis försök till mord är fängelse i 14 dagar, trots att det minimistraff som anges i mordbestämmelsen (3 kap. 1 § brottsbalken) är fängelse i tio år.

I betänkandet *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68) övervägde Gängbrottsutredningen om presumtionsregeln skulle utvidgas till att omfatta vissa fall av stämpling, förberedelse eller försök till brott.¹⁵ Utredningen kom dock fram till att så inte borde vara fallet när det fullbordade brottet har ett straffminimum om fängelse i två år – vilket presumtionsregeln var kopplad till vid den tidpunkten – eller ett år och sex månader. En utvidgning ansågs av Gängbrottsutredningen stå i strid med presumtionsregelns syfte. Utredningen konstaterade att många försöksbrott inte leder till lika allvarliga skador som ett fullbordade brott. Alla försöksbrott angavs inte vara sådana att deras straffvärde kan anses vara i paritet med det fullbordade brottet. Vidare framhöll utredningen att det kan vara svårt att vid tiden för en häktningsframställan slå fast när försökspunkten är passerad och att det kan vara förenat med svårigheter att bedöma vilket uppsåt den misstänkte har haft. Förberedelse och stämpling konstaterades ligga ännu tidigare än försöksstadiet, med konsekvensen att straffet inte får sättas lika högt som för ett fullbordade brott. Att ange en katalog på vissa brott eller göra en koppling till brott begångna inom kriminella nätverk bedömdes inte heller vara lämpligt. Gängbrottsutredningen framhöll dessutom att det sällan finns behov

¹⁴ Se prop. 1986/87:112 s. 34 och prop. 2022/23:53 s. 125 samt "Häktningspresumtionen" NJA 1985 s. 868, "Den nya häktningsgrunden" NJA 2019 s. 741, "Häktningstiden" NJA 2020 s. 885 och "Utlämningshäktningen II" NJA 2023 s. 411. Se även Fitger m.fl., Rättegångsbalken (2024-06-21, version 96, JUNO), kommentaren till 24 kap. 1 § och Nordh, a.a., s. 54.

¹⁵ Utredningen föreslog också den sänkning av presumtionen för häktning till ett år och sex månader som kom att genomföras och som beskrivs nedan.

av att använda presumtionsregeln för allvarliga brott, eftersom det normalt sett föreligger både kollusions- och flyktfara.¹⁶

Presumtionsregeln är dock tillämplig vid anstiftan eller medhjälp, där straffet endast i undantagsfall kan sättas under det minimum som är föreskrivet för själva brottet, med stöd av 23 kap. 5 § brottsbalken om situationer när någon har förmåtts att medverka genom tvång eller svek m.fl. omständigheter, eller endast har medverkat i mindre mån. Inte heller exempelvis bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken om att rätten i vissa fall när någon har begått brott innan han eller hon har fyllt 21 år får döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet medför att presumtionen för häktning inte är tillämplig.¹⁷

I sitt betänkande *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52) gjorde Häktes- och restriktionsutredningen bedömningen att presumtionsregeln skapar osäkerhet och tillämpningsproblem. Regeln bedömdes vidare innebära dels att proportionalitetsprincipen riskerar att bli åsidosatt, dels att häktning kan komma att ske även om ingen av de särskilda häktningsgrunderna är tillämpliga. Utredningen föreslog därför att regeln skulle tas bort.¹⁸ Regeringen gjorde dock bedömningen att presumtionsregeln borde finnas kvar samt konstaterade att regeln har funnits sedan rättegångsbalkens tillkomst och utgör en väl etablerad ordning. Regeringen framhöll att presumtionsregelns tillämpning knappast synes ha medfört några problem från rättssäkerhetssynpunkt. Vid sådan allvarlig brottslighet som träffas finns det i regel fara för flykt, kollusion eller fortsatt brottslighet och en prövning av häktningsskäl och proportionalitet måste därtill alltid göras i det enskilda fallet. Som skäl för att behålla regleringen lyfte regeringen även fram de senaste årens brottsutveckling med ett ökat antal fall av dödligt våld där skjutvapen har använts, särskilt i samband med konflikter i kriminella kretsar, samt ökad illegal användning av handgranater och andra explosiva varor.¹⁹

¹⁶ Se a. betänkande, s. 430 ff.

¹⁷ Se t.ex. Cansu m.fl., a.a., s. 149 f. Författarna framhåller att om någon undantagsvis skulle begäras häktad i en situation där dennes medverkan är ringa (23 kap. 5 § rättegångsbalken) så kan det tänkas att bedömningen görs att det är uppenbart att det saknas skäl för häktning (24 kap. 1 § andra stycket), att det strider mot proportionalitetsprincipen att häkta (24 kap. 1 § tredje stycket) eller att det kan antas att den misstänkte kommer att dömas till endast böter (24 kap. 1 § fjärde stycket). Det kan framhållas att det i SOU 2024:55 föreslås en omfattande reform av 23 kap. brottsbalken. Ärendet bereds i Regeringskansliet och förslagen redovisas inte i detalj här.

¹⁸ Se a. betänkande s. 109 ff. och 191 f. Se även Ekelöf m.fl., a.a., s. 57 f. för en beskrivning av den kritik som har riktats mot presumtionsregeln.

¹⁹ Se prop. 2019/20:129 s. 47 f.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2023 utvidgades presumtionen för häktning genom att det föreskrivna minimistraffet för brott där presumtionen ska tillämpas sänktes till fängelse i ett år och sex månader från fängelse i två år.²⁰ Regeringen konstaterade i lagstiftningsärendet att det fanns ett behov av att i fler fall kunna häkta personer i nära anslutning till att brotten har begåtts, för att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda brott i kriminella nätverk. Det angavs kunna gälla vid allvarliga brott såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, vilka är vanligt förekommande i kriminella nätverk men där straffskalorna inte innebär att häktningspresumtionen blev tillämplig. Närmast till hands ansågs ligga att överväga en utvidgning av häktningspresumtionen. Brottsutvecklingen som i tidigare förarbeten hade anförts som skäl för att behålla häktningspresumtionen – vilka har återgetts i det närmast föregående stycket – anfördes som skäl också för utvidgningen av häktningspresumtionen. Även en strängare syn på allvarlig brottslighet som riktar sig mot någons liv, hälsa eller trygghet till person anfördes som argument för utvidgningen. Regeringen pekade därutöver på det förhållandet att minimistraffet ett år och sex månader numera är en etablerad nivå. En utvidgning av häktningspresumtionen ansågs dessutom vara acceptabel vid en proportionalitetsbedömning i förhållande till det intrång och men i övrigt som häktningen innebär för den misstänkte. Att ett brott har ett straffminimum om ett år och sex månader bedömdes visa att brottsligheten är så allvarlig att det är motiverat att anta att det finns en flykt-, kollusions- eller recidivfara eller – med andra ord – att presumera att häktningsskäl finns. Ändringen konstaterades vara i överensstämmelse med fri- och rättighetsregleringen i regeringsformen och Europakonventionen. Sänkningen av gränsen för presumtionsregeln till ett år och sex månader förväntades också leda till utökade möjligheter att lagföra gärningspersoner för allvarliga brott, såväl i förhållande till brott begångna inom ett kriminellt nätverk som annan allvarlig brottslighet.²¹

²⁰ Före reformen brukade presumtionen benämnas som "tvåårsregeln" (se t.ex. SOU 2016:52).

²¹ Se prop. 2022/23:53 s. 126 ff. och 138.

Närmare om proportionalitetsprincipen

Häktning får ske endast om skälen för häktning uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (24 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken). Denna proportionalitetsprincip ger i det här sammanhanget uttryck för att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet. Principen innebär samtidigt en påminnelse om att häktning endast får användas om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder. Regeln är tillämplig under hela förfarandet, exempelvis även vid prövningen av om omhäktning ska ske.²² Den gäller som vi tidigare har konstaterat även vid tillämpning av presumtionsregeln för häktning i 24 kap. 1 § andra stycket.²³

Vid ett ställningstagande till om en person ska häktas ska alternativen till häktning alltid övervägas, liksom det förhållandet att den misstänkte redan har varit frihetsberövad en tid.²⁴ Mindre ingripande alternativ till häktning är reseförbud, anmälningsskyldighet och övervakning (se 24 kap. 4 § och 25 kap. rättegångsbalken). Proportionalitetsprincipen medför alltså att häktningsskälens tyngd i varje enskilt fall måste vägas mot det intrång eller men som frihetsberövandet innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Även indirekta verkningar ska således beaktas. Om inte häktningsskälerna är tillräckligt starka för att motivera intrånget ska häktningssyrkandet avslås. I proportionalitetsbedömningen ingår också att pröva om längden på frihetsberövandet är rimligt i förhållande till vad som står att vinna med åtgärden. Det har bl.a. ansetts innebära att en person inte bör vara frihetsberövad under en längre tid än som, med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning, svarar mot verkställighet av det fängelsestraff som kan komma att dömas ut. Domstolen måste alltså redan under målets förberedelse bevaka att häktning inte tillåts pågå under en längre tid än som svarar mot ett tänkt fängelsestraff.²⁵

²² Se prop. 1988/89:124 s. 26 och 65 f. samt "Häktningstiden", bl.a. p. 15–19.

²³ Se Fitger m.fl., a.a., kommentaren till 24 kap. 1 §.

²⁴ Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? (2022, version 5, JUNO), s. 366 f.

²⁵ Se SOU 2021:68 s. 413.

Några andra bestämmelser om häktning i 24 kap. rättegångsbalken

Utöver de nu beskrivna bestämmelserna finns vissa ytterligare regler om häktning. Om en person som på sannolika skäl är misstänkt för brott är okänd och vägrar att uppge sitt namn och hemvist eller om hans eller hennes uppgift om detta kan antas vara osann, får personen häktas oberoende av brottets beskaffenhet (se 24 kap. 2 § rättegångsbalken). Samma sak gäller enligt bestämmelsen om den misstänkte saknar hemvist i riket och det finns risk för att han eller hon genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff, s.k. kvalificerad flyktfara. Även den som endast är skäligen misstänkt för brott kan häktas under vissa förutsättningar (se 24 kap. 3 §). Skälig misstanke är en lägre misstankegrad än sannolika skäl. För att sådan häktning ska komma i fråga krävs, utöver att förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda, att det bedöms vara av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Detta kallas utredningshäktning. En sådan häktning får inte pågå under en längre tid än en vecka. För att fortsatt häktning i tiden därefter ska vara tillåten krävs att misstankegraden når upp till sannolika skäl.

Om det med hänsyn till den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. Detsamma gäller för en nyförlöst kvinna om häktning kan befaras medföra allvarligt men för barnet. (Se 24 kap. 4 § första stycket.)

Beslut att häkta någon meddelas av rätten och i häktningsbeslutet ska anges det brott som misstanken avser och grunden för häktningen (24 kap. 5 §). Om det finns skäl att häkta någon, får åklagaren besluta om anhållande i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan (se 24 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken). Efter att åklagaren har gjort en häktningsframställning, ska rätten utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. Häktningsförhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter att den misstänkte greps eller ett anhållningsbeslut verkställdes (se 24 kap. 13 § andra stycket). Rätten får avvakta med häktningsförhandlingen i syfte att förhandlingen i häktningsfrågan ska kunna hållas gemensamt med en huvudförhandling (se 24 kap. 13 a § första stycket). En gemensam förhandling ska dock hållas så snart det kan ske. Tidpunkten för när en häktningsförhandling

senast ska hållas enligt 13 § får inte överskridas (se 24 kap. 13 a § andra stycket). I 24 kap. rättegångsbalken finns också ytterligare regler, bl.a. om häktningsförhandlingen. Dessa beskrivs inte mer i detalj här.

Unga lagöverträdare och häktning

Som har angetts under den föregående rubriken får häktning endast ske om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (se 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken). I samma bestämmelse erinras om att det finns ytterligare inskränkningar i fråga om häktning av den som är under 18 år (se 24 kap. 4 § andra stycket). I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns därutöver en särskild bestämmelse om att den som inte har fyllt 18 år får häktas (eller anhållas) endast om det finns synnerliga skäl (se 23 § i den lagen). Det har konstaterats innebära att häktning av ungdomar endast får ske i undantagsfall.²⁶

Av Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den (RÅR 2006:3) framgår att bedömningen av om det finns synnerliga skäl ska göras utifrån en samlad bedömning av samtliga omständigheter. Vid bedömningen av synnerliga skäl ska främst den misstänktes ålder och brottslighetens allvar beaktas. Även styrkan i de särskilda häktningsskälerna är en viktig faktor. Andra omständigheter, särskilt brottets karaktär, har enligt riktlinjerna också viss betydelse vid prövningen av om det föreligger synnerliga skäl. Presumtionsregeln för häktning i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken konstateras i riktlinjerna i och för sig vara tillämplig även på unga misstänkta. Bestämmelsen anges dock inte kunna tillämpas enligt sin ordalydelse när det gäller den kategorin misstänkta, eftersom bestämmelserna om ungdomsreduktion och kravet på synnerliga skäl också ska tillämpas.²⁷

För en misstänkt som inte har fyllt 18 år när häktningsbeslutet verkställs finns sedan 2021 särskilda regler om tidsgränser för hur länge frihetsberövandet får pågå. Dessa behandlas under den nästkommande rubriken. Förutsättningarna att besluta om restriktioner för unga lag-

²⁶ Se prop. 2022/23:53 s. 125 med vidare hänvisningar. 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.

²⁷ Se utöver de angivna riktlinjerna även prop. 2022/23:53 s. 125 f., där delar av riktlinjerna återges.

överträdare kommenteras särskilt nedan under rubriken ”Restriktioner”.

Det kan framhållas att det inte finns någon särreglering om häktning som särskilt tar sikte på yngre lagöverträdare som är äldre än 18 år.

Avslutningsvis kan nämnas att Utredningen om tvångsmedel mot underåriga i betänkandet *Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare* (SOU 2024:93) har lämnat flera förslag i syfte att stärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av unga personer. Förslagen innefattar bl.a. en förlängd tidsfrist för häktade barn (se vidare under nästa rubrik). Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

De särskilda reglerna om tidsgränser för häktning

Tidigare fanns det inte i svensk rätt någon tidsgräns för hur länge en häktning kunde pågå. Sedan 2021 finns dock i 24 kap. 4 a § rättegångsbalken en bestämmelse som innebär att en misstänkt får vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst nio månader fram till dess att åtal har väckts. Om det finns synnerliga skäl får rätten dock, på begäran av åklagaren, besluta att tiden får överskridas.²⁸

För en misstänkt som inte har fyllt 18 år när häktningsbeslutet verkställs finns en särskild reglering om att frihetsberövandet får uppgå till högst tre månader, om det inte finns synnerliga skäl (se 23 a § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och 24 kap. 4 a § rättegångsbalken).²⁹

Kravet på synnerliga skäl markerar, enligt vad regeringen anförde när bestämmelserna infördes, att möjligheten att överskrida tidsgränserna bör tillämpas restriktivt. Synnerliga skäl kan typiskt sett föreligga om straffvärdet är mycket högt i kombination med att brottet är särskilt svårutrett, t.ex. på grund av att det har internationella kopplingar, eller för att brottet är en del av organiserad eller gängrelaterad brottslighet. En annan faktor som kan beaktas är om det under häktningstiden har tillkommit andra häktningsgrundande brottsmiss-

²⁸ Se prop. 2019/20:129 s. 17 ff. och 61 samt bet. 2020/21:JuU43 s. 20. Regeringen hade föreslagit en tidsbegränsning på sex månader. Efter att förslaget hade beretts i Justitieutskottet föreslog utskottet en ändring i regeringens förslag, i fråga om tidsbegränsningen för vuxna lagöverträdare, från sex till nio månader.

²⁹ Jfr SOU 2024:93, där en förlängning till fem månader föreslås. Ärendet bereds i Regeringskansliet.

tankar i fråga om samma misstänkte som avser allvarlig eller svårutredd brottslighet. Även den misstänktes eget agerande kan innebära att det finns synnerliga skäl att förlänga häktningstiden.³⁰

Bakgrunden till reformen som trädde i kraft 2021 var återkommande kritik som hade riktats mot Sverige för avsaknaden av en gräns för hur lång häktningstiden får vara. Kritiken hade kommit från flera olika organ inom både Europarådet och FN, bl.a. Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) och FN:s kommitté mot tortyr (CAT). Det hade även riktats kritik från FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén). Nationellt hade kritiken framförts av bl.a. Barnombudsmannen och Sveriges advokatsamfund. Reformen vidtogs eftersom det fortfarande förekom långvariga häktningar och en omfattande restriktionsanvändning, med isolering som följd, trots vidtagna åtgärder. Beläggningssituationen på häkten konstaterades dessutom vara mycket ansträngd. Samtidigt utformades förslagen med utgångspunkten att de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att utreda brott inte skulle försämrast.³¹

Restriktioner

Samtidigt som rätten beslutar om häktning, omhäktning eller medger en förlängd tid för att väcka åtal ska den på begäran av åklagaren pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter med omvärlden genom restriktioner (se 24 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken). Ett sådant tillstånd till restriktioner får endast meddelas om det föreligger kollusionsfara, dvs. risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

Tidigare gällde att domstolens beslut om tillstånd till restriktioner var generellt och att det i stället var åklagaren som bestämde vilka restriktioner som var nödvändiga. Sedan 2021 är det dock rätten som beslutar om på vilket sätt den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas enligt 6 kap. 2 § häkteslagen, där det anges vad restriktioner kan avse. Bakgrunden till ändringen 2021 var en ambition att

³⁰ Se prop. 2019/20:129 s. 22 f. Justitieutskottet delade regeringens uppfattning om vad som utgör synnerliga skäl, men fann det viktigt att tydliggöra att man vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl ska göra en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, vilket t.ex. inkluderar styrkan i de särskilda häktningsskälen, se bet. 2020/21:JuU43 s. 22.

³¹ Se a. prop. s. 16 f. Se även prop. 2022/23:53 s. 124.

säkerställa att restriktioner endast beslutas när det faktiskt behövs och att restriktioner inte används i en större utsträckning än vad som är motiverat. Efter ändringen behöver åklagaren uttryckligen motivera behovet av de specifika restriktionerna och på så sätt också noga överväga om något eller några slag av restriktioner kan undvaras.³²

Ett beslut om restriktioner får enligt 6 kap. 2 § häkteslagen avse inskränkningar i rätten att

1. placeras tillsammans med andra intagna,
2. vistas i gemensamhet,
3. följa vad som händer i omvärlden,
4. inneha tidskrifter och tidningar,
5. ta emot besök,
6. stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation, eller
7. sända och ta emot försändelser.³³

Restriktionerna har en bevissäkrande funktion och motiveras av intresset att möjliggöra en effektiv brottsutredning och lagföring.

Genom lagändringen 2021 har proportionalitetsprincipen kommit till uttryck i lag även såvitt avser användningen av restriktioner. Tillstånd till restriktioner får således meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (se 24 kap. 5 a § rättegångsbalken).

Det finns inga särskilda regler för möjligheten att besluta om restriktioner för häktade under 18 år. Internationella åtaganden, bl.a. artikel 37 i barnkonventionen, har dock ansetts kräva större återhållsamhet vid beslut om restriktioner för barn jämfört med vuxna och att det ställs högre krav på brottslighetens allvar.³⁴ För att minska häktade barns isolering i häkte gäller också att den som är under 18 år och som är häktad eller anhållen och intagen i häkte ska ha rätt att vistas med personal eller någon annan minst fyra timmar varje dag (se 2 kap. 5 a § häkteslagen).

³² Se prop. 2019/20:129 s. 37 f.

³³ I 6 kap. 2 § häkteslagen hänvisas i de redovisade punkterna till specifika paragrafer i häkteslagen. Dessa paragrafhänvisningar utelämnas här.

³⁴ Se prop. 2019/20:129 s. 41. Se även SOU 2021:68 s. 419.

Häktning efter huvudförhandling och dom³⁵

När en huvudförhandling med en häktad person har avslutats och domen inte avkunnas omedelbart ska rätten ta ställning till om den tilltalade ska vara fortsatt häktad i avvaktan på domen. Om rätten vid överläggningen kommer fram till att åtalet ska ogillas, bör rätten omedelbart besluta att häktningen ska hävas, även om domen ska meddelas först senare.

När rätten meddelar dom i målet ska rätten, om den som döms fortfarande är häktad, ta ställning till om det finns skäl att låta den dömde stanna kvar i häkte tills domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad, får rätten förordna att han eller hon ska häktas (se 24 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken).

I normalfallet påverkas varken en flyktfara eller en recidivfara av att domen har meddelats, eftersom risken för att den misstänkte ska fly eller begå nya brott om han eller hon försätts på fri fot oftast är oförändrad efter tingsrättens dom. En kollusionsfara kan emellertid vanligen anses undanröjd sedan bevisningen har tagits upp vid huvudförhandlingen. Även om en målsägande eller ett vittne skulle ändra sin berättelse i hovrätten kan den ursprungliga utsagan från tingsrätten spelas upp under huvudförhandlingen i hovrätten.

Vid prövningen av om häktningen ska bestå efter att domen har meddelats ska rätten också ta hänsyn till strafflängden och göra en avvägning, så att den tid som den dömde redan har varit frihetsberövad inte överstiger verkställighetstiden för den utdömda påföljden. Bestäms påföljden till villkorlig dom eller skyddstillsyn ska fortsatt häktning inte ske, om inte verkställighet av utdömd utvisning behöver säkerställas (se 24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken). Ett häktningsbeslut kan aldrig sträcka sig längre än till dess domen har vunnit laga kraft.

³⁵ Redogörelsen är i allt väsentligt hämtad från SOU 2021:68 s. 420. Se även Ekelöf m.fl., a.a., s. 69 f. angående häktning efter åtal.

13.2.3 Statistik över antalet häktade

Kriminalvården sammanställer varje år statistik över bl.a. antalet häktade.³⁶ Här lämnas en sammanfattande beskrivning av vad som kan utläsas av denna statistik.³⁷

Den genomsnittliga beläggningen i häkte har sedan 1989 gått i vågor, men totalt sett har trenden varit ökande fram till 2023. Den genomsnittliga beläggningen nådde under 2023 sin högsta nivå under perioden, med 2 852. Det är 325 fler än 2022 och 529 fler än 2021. Beläggningen var 2020 i genomsnitt mer än dubbelt så hög som 1989. Antalet belagda platser varierar under året. Under 2023 förändrades beläggningen som mest med cirka 35 belagda platser mellan två på varandra följande dagar.

Antalet ordinarie platser i häkte har, liksom den genomsnittliga beläggningen, ökat mellan 1989 och 2023 till ungefär det dubbla. Mellan 2004 och 2006 var det överbeläggning på de ordinarie platserna, vilket innebär att det i genomsnitt behövdes fler platser än vad som fanns tillgängligt. Mellan 2007 och 2017 låg den genomsnittliga beläggningen omkring 1 600 och 1 800, för att sedan öka igen.

Sedan 2020 befinner sig Kriminalvården åter i en ansträngd situation med överbeläggning i häkte. För att hantera en situation med överbeläggning arbetar Kriminalvården med olika åtgärder. Det kan exempelvis vara öppning av tillfälliga häktesplatser, justeringar i bemanning samt vid behov även förflyttningar av klienter mellan olika regioner och häkten. Vid överbeläggningar i häkte kan det också bli aktuellt att konvertera anstaltsavdelningar och placera häktesklienter där.

Trenden med ökad beläggning och ett ökat antal platser fortsatte under 2023. Antalet fasta ordinarie platser i häkte var i genomsnitt 2 520 under 2023, vilket är en ökning med 166 platser jämfört med 2022. Sedan 2020 har behovet av platser varit större än platskapaciteten. I december 2023 var antalet fasta platser i genomsnitt 210 fler än i januari samma år. För att kunna möta platsbehovet öppnades även fler beredskapsplatser och tillfälliga platser i häkte, samtidigt som arrester och anstaltsavdelningar konverterades till häktesplatser. Antalet beredskapsplatser ökade under året från i genomsnitt 245 platser i januari till i genomsnitt 357 platser i december. Det genomsnittliga antalet beredskapsplatser för 2023 låg på 293, vilket är 84 fler platser

³⁶ Den statistik som redovisas här avser 2023.

³⁷ Se Kriminalvården, KOS 2023 – Kriminalvård och statistik. Den följande redogörelsen har sammanställts utifrån information på s. 28 ff. och 104 ff.

än 2022. Under 2023 fanns i genomsnitt 63 tillfälliga platser, jämfört med 59 platser 2022.

Det genomsnittliga antalet inskrivna³⁸ i häkte har ökat med 1 085 klienter jämfört med 2005, när tidsserien startade, till 3 061 under 2023. För den redovisade perioden är detta det högsta antalet. Sedan 2013, när det genomsnittliga antalet inskrivna var som lägst, har antalet ökat varje år och under 2023 var det nästan 1 400 fler inskrivna än 2013, när i genomsnitt 1 677 var inskrivna. Det genomsnittliga antalet inskrivna har, historiskt sett, varit ungefär 100 fler än den genomsnittliga beläggningen. Med en ny redovisning ligger dock differensen på omkring 140. Anledningen till att det finns skillnader mellan beläggning och inskrivna är att inskrivna klienter inte nödvändigtvis behöver belägga en ordinarie plats samtidigt som en klient kan belägga flera platser. Exempel på när en klient inte behöver belägga en ordinarie plats är om klienten befinner sig på sjukhus under en längre period eller är i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) och då inte belägger en ordinarie plats. Både den genomsnittliga beläggningen och det genomsnittliga antalet inskrivna ökade under 2023, med en tillfällig minskning under sommaren. Under 2023 var antalet inskrivna som lägst i januari och som högst i december.

Tabell 13.1 Antal inskrivna i häkte i genomsnitt under perioden 2017–2023

År	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal inskrivna	1 781	1 996	2 132	2 332	2 459	2 680	3 061
Antal häktade	1 503	1 691	1 860	2 052	2 173	2 209	2 644
Andel häktade	84 %	85 %	87 %	88 %	88 %	82 %	86 %

Källa: Kriminalvården.

Vad avser fördelningen mellan kvinnor och män som har varit inskrivna i häkte under perioden 2017–2023 har andelen kvinnor legat runt sex till sju procent. Både antalet inskrivna kvinnor och män har dock ökat sedan 2017.

³⁸ Inskrivna i häkte är ett mått som ger en bild av hur många klienter som är inskrivna i häkte i genomsnitt eller vid en given tidpunkt. Under den tid en klient är inskriven i häkte är det häktet som ansvarar för klienten. Klienten kan dock befinna sig på en annan plats än häktet, exempelvis på rättegång, i transport, på sjukhus eller i polisens arrest. Utöver häktade klienter räknas även övriga inskrivna i häkte in. Bland dessa ingår t.ex. klienter som verkställer fängelsepåföljd i häkte i avvaktan på anstaltsplacering (s.k. verkställighetsfall), personer som är förvarstagna enligt utlänningslagen samt gripna eller anhållna. De flesta som är inskrivna i häkte är häktade. Under 2023 var i genomsnitt nära 2 650 klienter häktade per dag, vilket motsvarar 86 procent av alla inskrivna i häkte (se vidare tabell 13.1).

Häkten och häktesplatser i Kriminalvården delas in i två säkerhetsklasser, normalhäkte och säkerhetshäkte. Säkerhetshäkten har en högre grad av säkerhet jämfört med normalhäkten. Under 2023 ökade beläggningsgraden i säkerhetshäkte och var i genomsnitt 108 procent på de fasta platserna. Antalet belagda platser var i genomsnitt 1 133, vilket var ungefär 60 fler än 2022. Ökningen var större i normalhäkten, där den genomsnittliga beläggningen har ökat med 406 belagda platser sedan 2021 och med 263 belagda platser jämfört med 2022. Under 2023 var beläggningsgraden 117 procent på fasta platser i normalhäkte, jämfört med 111 procent 2022 och 105 procent 2021. Antalet fasta platser har ökat med i genomsnitt 157 jämfört med föregående år.

Av de avslutade häktningarna 2023 var cirka 50 procent två månader eller kortare, vilket är cirka 20 procentenheter lägre än 2017. Nära 30 procent av de avslutade häktningarna var fyra månader eller längre, vilket är en ökning med 16 procentenheter sedan 2017. För avslutade häktningar under 2023 var den genomsnittliga häktningstiden 91 dagar, eller drygt 13 veckor. Motsvarande tid för 2021 och 2022 var 78 respektive 83 dagar, dvs. mellan elva och tolv veckor. Även medianhäktningstiden har ökat från 48 dagar 2022 till 57 dagar 2023, vilket tyder på att det är en generell ökning av häktningstiderna och inte enbart en ökning av de allra längsta häktningstiderna. Den stora ökningen har framför allt skett bland män, där mediantiden har ökat från 48 till 60 dagar, medan mediantiden för kvinnor ligger ungefär i nivå med tidigare år på 40 dagar. Kvinnor sitter i genomsnitt häktade kortare tid än män.

Vid drygt tre fjärdedelar av de avslutade häktningarna under 2023 fanns beslut om någon restriktion när häktningen påbörjades. Andelen som efter en månads häktning hade kvar någon restriktion var bara något lägre. Av de klienter som satt häktade i minst ett halvår hade 35 procent någon restriktion efter sex månader. Antalet häktningar som pågick i minst ett halvår var betydligt färre än de som pågick i minst en månad. Den andel klienter som har restriktioner vid påbörjad häktning har ökat något sedan 2022. Andelen häktade med restriktioner efter en månads häktning har också ökat något, medan andelen efter ett halvårs häktning samt efter ett års häktning minskade under 2023 jämfört med 2022.

I cirka tre fjärdedelar av fallen hade klienterna vid påbörjad häktning restriktioner mot att ta emot besök, använda elektronisk kommunikation (t.ex. dator och telefon), skicka eller ta emot försändelser

eller vara i gemensam vistelse med andra häktade. Samma nivå gällde även beslut om att inte tillåta samsittning med andra häktade. Det var dock en mycket liten andel häktade klienter som hade restriktioner mot att följa nyhetsmedia och läsa tidningar. Fördelningen av restriktioner såg ungefär likadan ut efter en månads, ett halvårs och ett års häktning.

13.3 En utvidgning av presumtionen för häktning

13.3.1 En utvidgning genom att sänka det minimistraff som ska vara föreskrivet för brottet

Bedömning: Presumtionen för häktning bör inte sänkas till brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Häktning bör även fortsatt ske om det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader och det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Skälen för vår bedömning

Presumtionen bör inte sänkas till ett år

I samband med att presumtionsregeln för häktning sänktes från två år till ett år och sex månader 2023 framhöll regeringen att häktning är ett viktigt verktyg för att säkra bevisning, förhindra fortsatt brottslighet och säkerställa lagföring. Regeringen angav att det kan vara särskilt betydelsefullt för att förhindra och klara upp allvarlig brottslighet, med eller utan koppling till kriminella nätverk, samt att det framöver kommer att krävas ytterligare krafttag – inkluderat straffrättsliga och brottsförebyggande åtgärder – för att motverka den oroande utvecklingen och för att säkerställa en ökad trygghet i samhället. Det medförde bl.a. att regeringen såg framför sig att det kunde finnas anledning att återkomma till frågan om häktningspresumtionens utformning och tillämpningsområde.³⁹ Vårt uppdrag innebär en bred översyn av straffskalorna (se kapitel 7 och 8). I våra direktiv anges att det mot den bakgrunden är ett lämpligt sammanhang att samtidigt överväga i vilka

³⁹ Se prop. 2022/23:53 s. 131.

ytterligare fall presumtionsregeln, som är relaterad till ett brotts minimistraff, bör kunna tillämpas.

Häktning fyller flera viktiga funktioner och kan vara nödvändigt av olika anledningar. Med en misstänkt på fri fot kan en utredning riskera att förstöras. En misstänkt kan också på fri fot fortsätta att begå brott eller undandra sig lagföring eller straff. Som redan har konstaterats kan häktning vara en förutsättning för att kunna säkra bevisning och säkerställa lagföring. På grund av de betydelsefulla funktioner häktning fyller i rättssystemet är det viktigt att tvångsmedlet kan komma till användning när det finns ett behov av det. Brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk är en typ av brottslighet där det framstår som angeläget att häktning kan användas på ett effektivt sätt. Så är dock även fallet för andra typer av allvarlig brottslighet.

Till följd av den stora – ibland avgörande – betydelse som häktning kan fylla för att utreda och lagföra brott är det angeläget med en grundlig analys av om den nuvarande utformningen av presumtionsregeln leder till att häktning kan användas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt med stöd av den regeln. Vid analysen måste det hållas i minnet att det följer av proportionalitetsprincipen att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet. Ett så litet ingrepp som möjligt ska göras i enskildas fri- och rättigheter. Presumtionsregeln får alltså inte utformas på ett sätt som medför att regeln träffar situationer när det i praktiken inte finns ett behov av den. Häktning får inte heller användas som en reaktion på den brottsliga gärningen som sådan, utan måste kunna motiveras utifrån de skäl som ligger till grund för tvångsmedlet.

Vårt uppdrag avseende häktningsfrågan avser att vi ska överväga och föreslå ändringar som innebär att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet även ska gälla vid vissa andra allvarliga brott, som t.ex. grov kvinnofridskränkning. Direktiven anger samtidigt att en presumtion för häktning kan åstadkommas på olika sätt. Som anges där är ett alternativ att sänka gränsen för presumtionsregeln ytterligare. Oavsett ställningstagande ska vi också lämna nödvändiga författningsförslag som möjliggör att gränsen för presumtionsregeln kan sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan. Tillämpningsområdet kan dock – vilket framhålls i direktiven – även utökas på andra sätt, som också gör det möjligt att undvika att presumtionsregeln träffar brott där en mer regelmässig användning av häktning inte framstår som en lika angelägen åtgärd. Exempelvis kan straffskärpningar i form

av höjda minimistraff leda till att vissa specifika brott omfattas av presumtionsregeln.⁴⁰ Med en sådan åtgärd markeras samtidigt brottets allvar, vilket enligt direktiven är av särskild vikt inte minst vid mäns våld mot kvinnor. I direktiven konstateras att ett annat sätt att utöka tillämpningsområdet kan vara att med en uppräkningslista ange vilka ytterligare brott som bör omfattas av en presumtion för häktning. Direktiven understryker att presumtionsregeln även fortsättningsvis endast ska kunna tillämpas vid misstanke om allvarlig brottslighet.

När presumtionen för häktning sänktes från två år till ett år och sex månader nämndes särskilt brotten rån, grov misshandel och grov utpressning som exempel på allvarliga brott där det kunde finnas ett behov av att i fler fall än vad som hade varit möjligt häkta kriminella personer, för att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda brott i kriminella nätverk. Som konstaterades då träffar dock en generell utvidgning av möjligheterna till häktning alla personer som begår de brott som kommer att omfattas av reglerna.⁴¹

I våra direktiv understryks behovet av en analys av hur lagstiftningen kan ändras så att presumtionsregeln kan tillämpas även vid vissa andra allvarliga brott där en mer regelmässig användning av häktning framstår som angeläget och motiverat. Den specifika typ av brottslighet som nämns är mäns våld mot kvinnor. Som framgår av direktiven har samhället ett ansvar för att skydda kvinnor från våld och andra kränkningar i nära relationer. Det ställs därför krav på samhället och de brottsbekämpande myndigheterna att agera och vidta nödvändiga och effektiva åtgärder i dessa fall. En utökad och mer regelmässig användning av häktning vid t.ex. grov kvinnofridskränkning, som i dag inte omfattas av presumtionsregeln, kan enligt direktiven förväntas stärka skyddet för utsatta kvinnor genom att en våldsam man frihetsberövas snabbt och därigenom hålls borta från hemmet.

Som framgår av avsnitt 8.2.2 föreslår vi att minimistrafvet för såväl grov fridskränkning som grov kvinnofridskränkning ska vara oförändrat.⁴² Det innebär att dessa brott, med den nuvarande presumtionsregeln, inte omfattas av en presumtion för häktning.

⁴⁰ Jfr avsnitt 7.6, där vi redogör för att andra faktorer än allvaret i de olika straffbelagda gärningarna inte ska ges betydelse för vilken straffskala som ska vara föreskriven för ett visst brott.

⁴¹ Se a. prop. s. 127. Minimistrafvet för grov utpressning höjdes i samma lagstiftningsärende till fängelse i två år.

⁴² De förslag vi lämnar i kapitel 9 om en nyanserad straffmätning med användning av hela straffskalan omfattar emellertid givetvis även dessa brott.

Om presumtionsregeln för häktning skulle sänkas, skulle det vara till ett år som kommer i fråga, eftersom det är den nästkommande lägre nivån för minimistraff som används i straffskalorna efter fängelse i ett år och sex månader. En sådan regel måste ses i ljuset av den översyn av straffskalorna som vi har gjort i kapitel 7 och 8. Den innebär bl.a. att många minimistraff för grova svårhetsgrader av brott har höjts från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Flera sådana exempel finns bl.a. när det gäller olika typer av förmögenhetsbrott. För dessa brott kan det beskrivas som att det etableras en ny nivå när det gäller minimistraffet för de grova graderna, om ett år i stället för sex månader i många fall. Med en sänkning av presumtionen för häktning till ett år medför det samtidigt att alla dessa brott skulle komma att omfattas av presumtionsregeln. Exempelvis skulle alla grova stölder medföra att det finns en presumtion för häktning. Därutöver är det ett relativt stort antal brott som redan i dag har ett minimistraff om fängelse i ett år föreskrivet.

En sänkning av gränsen för presumtionen för häktning skulle alltså medföra en avsevärd utökning av regelns tillämpningsområde. Nedan följer en sammanställning (tabell 13.2) över de brott i brottsbalken som för närvarande har, eller efter vår översyn av straffskalorna kommer att ha, ett minimistraff om fängelse i ett år och som därmed skulle komma att omfattas av presumtionen för häktning om gränsen sänks.

Tabell 13.2 Brott i brottsbalken med minimistraffet fängelse i ett år

Brott som för närvarande har, eller efter vår översyn av straffskalorna kommer att ha, ett minimistraff om fängelse i ett år

Brott	Lagrum	Omfattas eftersom vi föreslår en höjning av minimistraffet?
Vållande till annans död, grovt brott	3 kap. 7 § andra stycket	Nej*
Olaga frihetsberövande	4 kap. 2 § första stycket	Nej
Grovt barnfridsbrott	4 kap. 3 § andra stycket	Nej**
Grovt olaga tvång	4 kap. 4 § andra stycket	Nej
Grov fridskränkning	4 kap. 4 a § första stycket	Nej
Grov kvinnofridskränkning	4 kap. 4 a § andra stycket	Nej
Hedersförtryck	4 kap. 4 e §	Nej
Grovt olaga hot	4 kap. 5 § andra stycket	Nej
Grovt dataintrång	4 kap. 9 c § andra stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.2.2

Brott	Lagrum	Omfattas eftersom vi föreslår en höjning av minimistrafvet?
Grovt sexuellt övergrepp	6 kap. 2 § tredje stycket	Nej
Egenmäktighet med barn, grovt brott	7 kap. 4 § tredje stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.5.1
Grov stöld	8 kap. 4 §	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.2
Inbrottsstöld	8 kap. 4 a §	Nej
Grovt bedrägeri	9 kap. 3 §	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.3
Grovt fordringsbedrägeri	9 kap. 3 a §	Ja, se våra överväganden i avsnitt
Grovt subventionsmissbruk	9 kap. 3 b § andra stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.3
Grov olovlig befattning med betalningsverktyg	9 kap. 3 c § tredje stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.3
Grovt ocker	9 kap. 5 § tredje stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.3
Grovt häleri	9 kap. 6 § tredje stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.3
Grovt svindleri	9 kap. 9 § tredje stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.3
Grov förskingring	10 kap. 3 §	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.4
Grov trolöshet mot huvudman	10 kap. 5 § andra stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.4
Grovt givande eller tagande av muta	10 kap. 5 c §	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.4***
Grov oredlighet mot borgenärer	11 kap. 1 § tredje stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.5
Grovt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning	11 kap. 2 § fjärde stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.5
Grov skadegörelse	12 kap. 3 §	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.6.6
Mordbrand, mindre allvarligt brott	13 kap. 1 § andra stycket	Nej
Allmänfarlig ödeläggelse, mindre allvarligt brott	13 kap. 3 § andra stycket	Nej
Grov urkundsförfalskning	14 kap. 3 §	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.8.2
Grovt barnpornografibrott	16 kap. 10 a § sjätte stycket	Nej
Grovt våld eller hot mot tjänsteman	17 kap. 1 § andra stycket	Nej****

Brott	Lagrum	Omfattas eftersom vi föreslår en höjning av minimistrafvet?
Grovt skyddande av brottsling	17 kap. 11 § tredje stycket	Nej
Egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (viss särskild fara)	19 kap. 4 § andra stycket	Nej
Grovt tjänstefel	20 kap. 1 § andra stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.13.1
Grovt brott mot tystnadsplikt	20 kap. 3 § tredje stycket	Ja, se våra överväganden i avsnitt 8.13.1

* Brottet kommer dock att omfattas av presumptionen för häktning oavsett övervägandena i detta kapitel, eftersom vi i avsnitt 8.1.2 föreslår att minimistrafvet ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i två år.
** Minimistrafvet föreslås i prop. 2024:25:123 höjas från fängelse i lägst nio månader till fängelse i lägst ett år. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.
*** Vi föreslår att minimistrafvet höjs till fängelse i ett år och sex månader. Brottet skulle därför omfattas av en presumption för häktning oavsett övervägandena i detta kapitel.
**** Brottet kommer dock att omfattas av presumptionen för häktning oavsett övervägandena i detta kapitel om regeringens förslag i prop. 2024/25:141 leder till lagstiftning, eftersom det där föreslås att minimistrafvet ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. Lagändringen föreslås träda i kraft den 2 juli 2025.

Även i specialstraffrätten finns vissa brott med ett minimistrafv på fängelse i ett år och som presumptionen därmed skulle komma att omfatta med en sänkning till ett år. De brott vi har identifierat är grov finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (6 § tredje stycket), grov offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (7 § tredje stycket), grov rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (8 § tredje stycket) och grov utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (9 § tredje stycket) enligt terroristbrottslagen (2022:666). Till följd av våra ändringar av straffskalor i specialstraffrätten skulle presumptionen dessutom bli tillämplig för brotten som anges i tabell 13.3.

Tabell 13.3 **Brott i specialstraffrätten där vi föreslår höjningar av minimistrafven till fängelse i ett år**

Brott	Lag	Lagrum	Överväganden
Grovt insiderbrott	Lag (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden	2 kap. 1 § tredje stycket	Se avsnitt 8.16.6
Grov marknadsmanipulation	Lag (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden	2 kap. 4 § tredje stycket	Se avsnitt 8.16.6

Brott	Lag	Lagrum	Överväganden
Grovt penningtvättsbrott	Lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott	5 §	Se avsnitt 8.16.5
Näringspenningtvätt, grovt brott	Lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott	7 § andra stycket	Se avsnitt 8.16.5
Grovt bidragsbrott	Bidragsbrottslag (2007:612)	3 §	Se avsnitt 8.16.4
Grov smuggling	Lag (2000:1225) om straff för smuggling	5 §	Se avsnitt 8.16.3
Grovt tullbrott	Lag (2000:1225) om straff för smuggling	10 §	Se avsnitt 8.16.3
Grov olovlig befattning med smuggelgods	Lag (2000:1225) om straff för smuggling	13 §	Se avsnitt 8.16.3
Grovt skattebrott	Skattebrottslag (1971:69)	4 §	Se avsnitt 8.16.2

I våra direktiv understryks att presumtionsregeln även fortsättningsvis endast ska kunna tillämpas vid misstanke om allvarlig brottslighet. Med beaktande av de ändringar vi gör av straffskalorna kan det ifrågasättas om så längre skulle kunna anses vara fallet om presumtionen för häktning sänktes till fängelse i ett år. Till det kommer att presumtionen för häktning bygger på att det ska vara motiverat att anta att det finns en flykt-, kollusions- eller recidivfara. Ett annat sätt att uttrycka saken på är att det ska finnas skäl att presumera att häktningsskäl finns.⁴³ Enligt vår mening framstår det som tveksamt om så är fallet i alla situationer där presumtionen för häktning skulle bli tillämplig vid en sänkning till ett år, särskilt efter vår översyn av straffskalorna. Viktigt att påpeka är att häktning kan ske enligt huvudregeln när det finns en flykt-, kollusions- eller recidivfara och förutsättningarna för häktning även i övrigt är uppfyllda.

Vid den tidigare sänkningen av gränsen för presumtionsregeln framhölls vid remissomgången att en utvidgning kan riskera att medföra att domstolarna i större utsträckning kommer att anse att det är uppenbart att skäl till häktning saknas.⁴⁴ Även om bedömningen av huruvida det är uppenbart att skäl till häktning saknas ska göras på samma sätt oavsett hur många fall som presumtionen är tillämplig på kan det inte bortses från att en alltför vid presumtion kan riskera att

⁴³ Jfr prop. 2022/23:53 s. 129 f.

⁴⁴ Se remissynpunkten från Hovrätten för Västra Sverige som redovisas i a. prop. s. 130.

bidra till en större osäkerhet i tillämpningen. Resursskäl kan också leda till att prioriteringar behöver göras mellan olika ärenden där förutsättningar för häktning skulle kunna vara för handen, vilket är något som de åklagare vi har haft kontakt med inom ramen för utredningens arbete har påpekat. Dessa förhållanden talar för att presumtionen för häktning bäst kommer till sin rätt när den har en rimlig avgränsning och tar sikte på den allvarligare brottsligheten. På det sättet blir den dessutom mest kostnadseffektiv. Som nyss har påmints om kan huvudregeln för häktning komma till användning i de fall presumtionen inte är tillämplig. Tillämpningsområdet för presumtionsregeln bör inte vara så stort att det i praktiken blir den som framstår som huvudregeln. En hänvisning kan också göras till kapitel 16, där vi redovisar ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag.

De nu redovisade övervägandena leder oss till slutsatsen att det inte framstår som ändamålsenligt, eller förenligt med att straffprocessuella tvångsmedels tillämpningsområden inte ska vara mer omfattande än vad som är nödvändigt, att sänka gränsen för presumtionsregeln till ett år. I vissa fall framstår det visserligen som lämpligt med häktning även i fall där minimistraffet för brottet är lägre än fängelse i ett år och sex månader. Sådana bedömningar görs dock – vilket sker redan i dag – lämpligen utifrån övriga bestämmelser om häktning. Dessa regler möjliggör att en misstänkt person kan frihetsberövas utan att presumtionsregeln tillämpas.

Vi vill också framhålla att det intryck vi har fått efter våra kontakter med åklagare och advokater inom ramen för utredningens arbete är att det generellt sett redan enligt gällande rätt finns möjligheter att häkta en misstänkt person i de fall det är motiverat. När det specifikt gäller brottet grov kvinnofridskränkning – som omnämns i våra direktiv – har dessa aktörer framhållit att den misstänkte vanligtvis är häktad, i vart fall fram till dess att huvudförhandlingen i målet är avslutad, eftersom det regelmässigt föreligger särskilda häktningsskäl. Vi återkommer till frågan om fridskränkingsbrotten nedan i avsnitt 13.3.2. Där behandlar vi möjligheterna att ta sikte på vissa specifika brott i stället för att göra en generell utvidgning av presumtionsregeln.

Ett alternativt förslag, som inte följer av våra ställningstaganden, med en sänkning av presumtionen till ett år

I det föregående har vi redovisat vår bedömning att presumtionen för häktning inte bör sänkas till brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Av våra direktiv följer emellertid att vi oavsett ställningstagande ska lämna nödvändiga författningsförslag som möjliggör att gränsen för presumtionsregeln kan sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan. Vi lämnar därför ett sådant förslag.

Om regeringen går vidare med en sänkning av presumtionen för häktning till ett år kan regeln ha samma konstruktion som i dag, alltså att den innebär att häktning ska ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas, med den enda ändringen att gränsen ändras från ett år och sex månader till ett år. Därigenom uppnås det eftersträlvade resultatet. Ett författningsförslag finns i kapitel 17. I kapitel 18 redovisar vi konsekvenserna av det förslaget.

13.3.2 En utvidgning till vissa specifika brott med ett lägre minimistraff

Förslag: Presumtionen för häktning ska utvidgas till att omfatta brotten grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning och hedersförtryck.

Skälen för vårt förslag

Ett alternativ för att utvidga presumtionen för häktning är att införa en uppräkningsordning med ytterligare brott som bör omfattas, utöver de brott som inte har ett lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader föreskrivet. Enligt vår mening är en sådan ordning, med en uppräkningsordning, att föredra framför att sänka presumtionen för häktning till brott för vilka det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i ett år (jfr våra överväganden i avsnitt 13.3.1). En ordning med en uppräkningsordning av vissa brott undviker att presumtionsregeln blir tillämplig för brott där en mer regelmässig användning av häktning inte framstår som motiverat. På det sättet är en uppräkningsordning mer träffsäker än

en utvidgning av presumtionen kopplad till minimistrafvet för brottet i fråga.

Om en ordning med en uppräknig av brott som ska omfattas av presumtionen ska införas, behöver skälen för det emellertid vara tillräckligt starka. Brott som har ett lägre minimistrafv än fängelse i ett år och sex månader men där det framstår som motiverat med en presumtion för häktning måste kunna identifieras. Minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet och enskildas fri- och rättigheter begränsas i en så liten utsträckning som möjligt. Det förhållandet att presumptionsregeln inte får utformas på ett sätt som medför att regeln träffar situationer där det i praktiken inte finns ett behov av den gör sig gällande lika starkt för den nu behandlade frågan som när det gäller en sänkning av presumptionsregelns tillämpning med koppling till det föreskrivna minimistrafvet (jfr avsnitt 13.3.1). Även för en regel med en uppräknig har det betydelse att presumtionen för häktning bygger på att det ska vara motiverat att anta att det finns en flykt-, kollusions- eller recidivfara. Vi har i avsnitt 13.3.1 konstaterat att det innebär att det ska finnas skäl att presumera att häktningsskäl finns.

Många allvarliga brott omfattas redan av en presumtion för häktning. Det finns dock ett begränsat antal brott med ett lägre minimistrafv än fängelse i ett år och sex månader som trots det framstår som så allvarliga att det är rimligt att anta att skäl för häktning finns. Ett sådant brott är enligt vår mening grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § andra stycket brottsbalken), som också nämns i våra direktiv. Ansvar för grov kvinnofridskränkning förutsätter att en man mot en kvinna har begått flera gärningar som var och en har utgjort led i en upprepad kränkning av brottsoffrets integritet och har varit ägnade att allvarligt skada självkänslan. Brottet är så pass allvarligt att det framstår som rimligt att presumera att det finns skäl för häktning. Till sin karaktär är brottet utformat på ett sådant sätt att det innefattar flera gärningar. Brottets konstruktion indikerar att det i hög utsträckning kan förväntas finnas en recidivfara i de aktuella fallen. Därutöver begås brottet mot en närstående, vilket implicerar att det föreligger en kollusionsfara. Således är det befogat att anta att i vart fall dessa häktningsskäl (recidiv och kollusion) gör sig gällande för grov kvinnofridskränkning på ett sätt som motiverar en tillämpning av häktningspresumtionen.

Att det finns skäl för en häktningspresumtion för grov kvinnofridskränkning gäller även med beaktande av att det i rättspraxis är vanligt förekommande att den misstänkte blir häktad vid misstanke om grov kvinnofridskränkning redan i dag, till följd av att det föreligger särskilda häktningsskäl, vilket vi har beskrivit i avsnitt 13.3.1.

Med en ordning där grov kvinnofridskränkning omfattas av en presumtion för häktning bör även grov fridskränkning (4 kap. 4 a § första stycket) hanteras på samma sätt. Samma förhållanden gör sig gällande för båda fridskränkningssbrotten. Brotten har snarlika konstruktioner och regleras i samma paragraf. Därutöver anser vi att hedersförtryck (4 kap. 4 e §), som också har minimistraftet fängelse i ett år föreskrivet, bör omfattas av presumtionen för häktning. Straffskalan för hedersförtryck är densamma som för fridskränkningssbrotten. Vidare är brottskatalogen som används i lagtexten – där de gärningar som tillsammans utgör brottet räknas upp – likalydande i de olika bestämmelserna.⁴⁵ När bestämmelsen om hedersförtryck utformades användes dessutom fridskränkningssbrotten som förebild och det angavs angående förhållandet mellan hedersförtryck och fridskränkningssbrotten att hedersförtryck bör ha företräde, eftersom det brottet får anses vara mer specialiserat.⁴⁶ Det framstår alltså som motiverat att hantera hedersförtryck på samma sätt som fridskränkningssbrotten när det gäller presumtionen för häktning. I allt väsentligt samma skäl som motiverar att häktningsskäl föreligger för fridskränkningssbrotten gör sig gällande även vid hedersförtryck.

Vi har inte i övrigt identifierat några brott med ett lägre minimistraff än fängelse i ett år och sex månader där det finns ett så pass starkt behov av att tillämpa en presumtion för häktning att det motiverar en utvidgning. Som vi har beskrivit i avsnitt 13.3.1 får presumtionen för häktning inte göras alltför omfattande, utan den ska i stället riktas in på de allvarligaste fallen. I övriga situationer får huvudregeln för häktning i stället komma till användning. Det förtjänar att understrykas att presumtionen för häktning inte i praktiken får framstå som huvudregeln.

⁴⁵ Jfr prop. 2021/22:138 s. 19 och 27.

⁴⁶ Se a. prop. s. 38 och 40.

13.3.3 En utvidgning till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarliga brott

Förslag: Presumtionen för häktning ska utvidgas till att vara tillämplig när misstanken avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i fyra år.

Skälen för vårt förslag

Straffets bestämmande vid försök, förberedelse eller stämpling

I avsnitt 13.2.2 har vi beskrivit att presumtionsregeln för häktning inte är tillämplig vid de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott som vid fullbordan hade omfattats av regeln. Orsaken är att hänsyn i sådana fall måste tas till reglerna i 23 kap. brottsbalken.

Vid försöksbrott framgår straffminimum av 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. För förberedelse och stämpling framgår straffminimum av 23 kap. 2 § tredje stycket i samma balk. Av dessa bestämmelser följer att straffet får bestämmas under straffet för fullbordat brott. Minimistraffet för exempelvis försök till mord är därför allmänt fängelseminimum, trots att det minimistraff som anges i mordbestämmelsen (3 kap. 1 §) är fängelse i tio år. Därmed är presumtionen för häktning inte tillämplig fastän det straff som i slutändan döms ut kan vara mycket strängt. Att straffet för försök, förberedelse och stämpling kan bestämmas under straffet för fullbordat brott beror på att sådana gärningar i många fall bör bedömas som mindre straffvärda än om brottet hade fullbordats.

När det gäller det strängaste straffet som får dömas ut får straffet för försök bestämmas till högst vad som gäller för ett fullbordat brott (23 kap. 1 § andra stycket). Straffet för förberedelse eller stämpling ska emellertid bestämmas under den högsta gräns som gäller för ett fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet. Dessa regler finns i 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken.⁴⁷ Skill-

⁴⁷ Tidigare låg gränsen på åtta år (se prop. 2015/16:113 s. 33 f. och 36 ff.). Syftet med ändringen till sex år var att möjliggöra en mer nyanserad straffmätning av allvarliga förberedelsegärningar,

naden mellan försök å ena sidan samt förberedelse och stämpling å den andra har i tidigare förarbeten konstaterats vara naturlig, eftersom stämplings- och förberedelsegärningar i allmänhet ligger längre från det fullbordade brottet än försöksgärningar och därmed typiskt sett är mindre straffvärda än sådana. Samtidigt har det angetts att det kan förekomma förberedelse- eller stämplingsgärningar som är så allvarliga att de är jämförbara med det fullbordade brottet.⁴⁸ Av förarbetena framgår också att stämpling till ett brott som huvudregel inte bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott.⁴⁹

Rättsfallet ”GPS-puckarna”

I ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703 har Högsta domstolen gjort uttalanden om hur straffvärdet bör bestämmas i ett fall som avsåg förberedelse till mord. Gärningens straffvärde bedömdes uppgå till fängelse i fem och ett halvt år. Rättsfallet illustrerar hur straffet bör bestämmas i den typ av situationer vi behandlar i det här avsnittet och redovisas därför något mer i detalj.

Högsta domstolen konstaterade att det förhållandet att straffet för ett förberedelsebrott ska bestämmas under den högsta gräns som gäller för fullbordat brott och att det får bestämmas under den lägsta gränsen kan ses som ett uttryck för det vedertagna synsättet att avståndet mellan gärning och skada är en viktig faktor vid bestämmandet av straffvärdet. I konsekvens med detta bestäms straffet för ett förberedelsebrott som regel inte bara lägre än för det fullbordade brottet utan även lägre än för ett försök till samma brott.⁵⁰

Eftersom förberedelsebrottet i hög grad är uppbyggt som en självständig brottstyp och inte enbart som ett förstadium till ett annat brott ska straffvärdet för förberedelsebrottet, enligt Högsta dom-

inte minst sådana som begås inom ramen för organiserad brottslighet. Det kan framhållas att det i SOU 2024:55 föreslås en omfattande reform av 23 kap. brottsbalken. Ärendet bereds i Regeringskansliet. Regler föreslås bl.a. som är avsedda att skärpa synen på förberedelse och stämpling och som påverkar tillämpligheten av de principer för straffvärdebedömningen som följer av rättsfallet ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703, som beskrivs under den nästkommande rubriken, se a. betänkande s. 355 f. I avsnitt 8.15 behandlar vi straffskalorna för de osjälvständiga brottsformerna.

⁴⁸ Se a. prop. s. 36 f.

⁴⁹ Se a. prop. s. 41.

⁵⁰ Se p. 13 i avgörandet med vidare hänvisningar. Jfr våra överväganden i avsnitt 7.6 angående avståndet mellan gärning och skada och den betydelse det kan ha vid utformningen av straffskalor (det abstrakta straffvärdet).

stolen, som regel inte i samma utsträckning som försök bedömas med utgångspunkt i det hypotetiska straffvärdet för det fullbordade brottet.⁵¹ Samtidigt framhöll Högsta domstolen att straffmätningen av ett förberedelsebrott inte bör göras oberoende av straffnivån för den brottstyp som förberedelsen avser. Tvärtom ska den nivån – också vid sidan av det som direkt framgår av 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken – tillmätas stor betydelse för bedömningen av inom vilket spann straffmätningen av förberedelsebrottet bör ske. En riktlinje ansåg Högsta domstolen kunde vara att spannets övre gräns som regel inte bör sättas högre än en tredjedel av straffmaximum för det fullbordade brottet. Om livstid ingår i straffskalan, kunde det därvid vara lämpligt att räkna med ett straffmaximum som med några år överstiger det högsta tidsbestämda straff som kan dömas ut.⁵²

Var inom spannet som straffvärdet för förberedelsebrottet i det enskilda fallet bör bestämmas – eller om det finns skäl att överskrida spannets gräns – får bedömas med tillämpning av allmänna regler och principer för straffmätning samt med beaktande av förberedelsebrottets speciella karaktär. Vid en sådan straffmätning är det av betydelse bl.a. hur nära det fullbordade brottet som förberedelsebrottet ligger och graden av farlighet i övrigt. Även gärningspersonens insikter, avsikter och motiv har betydelse, liksom förekomsten av för- mildrande respektive försvårande omständigheter.⁵³

En presumtion för häktning vid försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarliga brott

Av den redogörelse som har lämnats hittills följer att många gärningar som har stannat på något av de förstadier till brott som behandlas här (försök, förberedelse eller stämpling) inte är att bedöma som lika straffvärda som det fullbordade brottet. Det framstår därför som fullt rimligt att presumtionsregeln för häktning inte är generellt tillämplig vid försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader (om det hade fullbordats).⁵⁴ En sådan reglering skulle medföra att många gär-

⁵¹ Se p. 14 i avgörandet. I p. 15 i avgörandet anför Högsta domstolen ytterligare argument för en mer självständig bedömning av ett förberedelsebrotts straffvärde. Se även ”Balkongmålet” NJA 2015 s. 702 p. 78–81.

⁵² Se p. 16 i avgörandet.

⁵³ Se p. 17–22 i avgörandet.

⁵⁴ Jfr SOU 2021:68 s. 430 ff., där en sådan reglering avfärdas.

ningar som inte har något högre straffvärde skulle komma att omfattas av en presumtion för häktning på ett sätt som inte framstår som lämpligt. Det är inte fråga om brottslighet som är så allvarlig att det är motiverat att presumera att häktningsskäl finns.

En generell utvidgning av presumtionsregeln till försök, förberedelse eller stämpling kan alltså inte accepteras. Samtidigt kan det inte bortses från att det finns gärningar som är att bedöma som försök vars straffvärde endast i begränsad utsträckning understiger straffvärdet för det fullbordade brottet. Ett tydligt exempel är ett försök till mord där brottsoffret orsakas mycket allvarliga bestående skador och det endast är tillfälligheter, som gärningspersonen inte råder över, som medför att offret inte avlider. Även gärningar som är att bedöma som förberedelse kan vara avsevärt straffvärda. Ett exempel är långt gångna planer på att begå ett mord. Stämpling till ett brott bör, som har konstaterats, som huvudregel inte betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till samma brott. Ett exempel på en gärning med ett högt straffvärde som är att bedöma som stämpling är en situation där en gärningsperson tillsammans och i samråd med andra personer har planerat och beslutat att begå ett allvarligt brott – t.ex. ett mord – samt har erbjudit och åtagit sig att genomföra brottet.⁵⁵ Alla de situationer som nu har beskrivits förekommer i samband med brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Även brott som begås i andra sammanhang kan dock utgöra försök, förberedelse eller stämpling med ett betydande straffvärde.

Häktning får inte användas som en reaktion på ett brott, utan måste kunna motiveras utifrån de skäl som ligger till grund för tvångsmedlet. Mot bakgrund av hur allvarliga sådana gärningar som är att bedöma som försök, förberedelse och stämpling kan vara framstår det som motiverat att utvidga presumtionen för häktning till särskilt svåra fall av försök, förberedelse och stämpling. Påföljderna för de brott som det blir aktuellt att använda en på det sättet utvidgad häktningspresumtion på kan förväntas i hög utsträckning vara fleråriga fängelsestraff. I många fall blir det fråga om längre straff än för brott som häktningspresumtionen för närvarande är tillämplig på. Att den nuvarande situationen – där sådana situationer som har beskrivits i det föregående inte omfattas av en presumtion för häktning – framstår som otillfredsställande har också påtalats på ett tydligt sätt av de åklagare vi har haft kontakt med inom ramen för utredningens arbete.

⁵⁵ Jfr t.ex. Svea hovrätts dom den 16 september 2024 i mål B 5471-24.

En lämplig utformning är enligt vår mening att presumptionen för häktning utvidgas till att vara tillämplig när misstanken avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i fyra år. Vid så allvarlig brottslighet föreligger det som regel risk för flykt, kollusion eller recidiv.⁵⁶ Regeln tar alltså sikte på straffskalan för ett fullbordat brott. Den förutsätter inte heller en bedömning av straffvärdet i det enskilda fallet. Eftersom skälen för att tillämpa en häktningspresumtion gör sig gällande på samma sätt för såväl försök som förberedelse och stämpling är det inte motiverat att göra någon skillnad mellan dessa osjälvständiga brottsformer vid utformningen av regleringen.

Vi anser alltså att skälen för en utvidgning av presumptionen för häktning till allvarliga former av försök, förberedelse eller stämpling är tillräckligt starka för att motivera en sådan ordning. En specifikt utformad reglering av den typ vi föreslår framstår som väl förenlig med att minsta möjliga tvång ska användas för att uppnå det avsedda syftet samt att enskildas fri- och rättigheter ska begränsas i en så liten utsträckning som möjligt. Den framstår också som mer kostnadseffektiv än alternativ som innebär en mer generell tillämplig regel. Brotten som träffas av presumptionen är undantagslöst särskilt allvarliga (jfr tabellerna nedan angående vilka brott som omfattas) och en utformning av presumptionen på det föreslagna sättet kommer inte i konflikt med proportionalitetsprincipen. Är det i något fall uppenbart att skäl till häktning saknas ska emellertid givetvis häktning inte ske, vilket gäller redan i dag. En prövning av häktningsskäl måste alltid göras i det enskilda fallet.

Den utformning vi föreslår medför att presumptionen träffar situationer där det i praktiken finns ett behov av den. För de typer av försök, förberedelse och stämpling som utvidgningen av presumptionen träffar är det motiverat att anta att det finns en flykt-, kollusions- eller recidivfara. Det finns alltså skäl att presumera att häktningsskäl finns i de aktuella fallen.

Vårt förslag medför att försök, förberedelse eller stämpling till de brott i brottsbalken som anges i tabell 13.4 omfattas av presumptionen för häktning.

⁵⁶ Jfr prop. 1986/87:112 s. 34 och "Den nya häktningsgrunden" p. 14.

Tabell 13.4 Brotts i brottsbalken som omfattas av förslaget att utvidga presumtionen till försök, förberedelse eller stämpling

Brott med ett minimistraff om fängelse i minst fyra år

Brott	Lagrum
Mord	3 kap. 1 §
Dråp	3 kap. 2 §
Synnerligen grov misshandel	3 kap. 6 § andra stycket
Människorov	4 kap. 1 § första stycket
Grov våldtäkt	6 kap. 1 § tredje stycket
Grov våldtäkt mot barn	6 kap. 4 § tredje stycket
Grovt rån	8 kap. 6 §
Grov mordbrand	13 kap. 2 §
Grov allmänfarlig ödeläggelse	13 kap. 3 § tredje stycket
Spridande av gift eller smitta, grovt brott	13 kap. 7 § andra stycket
Uppror	18 kap. 1 §
Väpnat hot mot laglig ordning	18 kap. 3 §
Högförräderi	19 kap. 1 §
Grovt spioneri	19 kap. 6 §
Landsförräderi	22 kap. 1 §

Även vissa brott i specialstraffrätten omfattas av presumtionen för häktning med vårt förslag. De brott vi har identifierat anges i tabell 13.5.

Tabell 13.5 Brotts i specialstraffrätten som omfattas av förslaget att utvidga presumtionen till försök, förberedelse eller stämpling

Brott med ett minimistraff om fängelse i minst fyra år

Brott	Lag	Lagrum
Terroristbrott	Terroristbrottslag (2022:666)	4 § andra stycket
Folkmord	Lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott	1 §
Brott mot mänskligheten	Lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott	2 §
Grov krigsförbrytelse	Lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott	11 §
Aggressionsbrott*	Lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott	11 a §
Bryter mot tillståndskrav uppsåtligen och anses grovt (explosiva varor)	Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	29 a § första stycket

Brott	Lag	Lagrum
Bryter mot tillståndskrav uppsåtligt och anses synnerligen grovt (explosiva varor)	Lag (2010:1011) om brand-farliga och explosiva varor	29 a § andra stycket
Synnerligen grov narkotikasmuggling	Lag (2000:1225) om straff för smuggling	6 § fjärde stycket
Grov vapensmuggling	Lag (2000:1225) om straff för smuggling	6 a § tredje stycket
Synnerligen grov vapensmuggling	Lag (2000:1225) om straff för smuggling	6 a § fjärde stycket
Grov smuggling av explosiv vara	Lag (2000:1225) om straff för smuggling	6 b § tredje stycket
Synnerligen grov smuggling av explosiv vara	Lag (2000:1225) om straff för smuggling	6 b § fjärde stycket
Grovt vapenbrott	Vapenlag (1996:67)	9 kap. 1 a § första stycket
Synnerligen grovt vapenbrott	Vapenlag (1996:67)	9 kap. 1 a § andra stycket
Könsstympning (grovt)	Lag (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor	2 § tredje stycket
Synnerligen grovt narkotikabrott	Narkotikastrafflag (1968:64)	3 § andra stycket

* Endast den som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande kan dömas till ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till aggressionsbrott, se 16 § andra stycket.

14 Följdändringar i den straffprocessuella lagstiftningen m.m.

14.1 Inledning och allmänna utgångspunkter

14.1.1 Behovet av följdändringar och en mer genomgripande översyn av de straffprocessuella reglerna

I utredningens uppdrag ingår att överväga och föreslå nödvändiga följdändringar. Våra förslag innebär att påföljdssystemet får en helt ny struktur med bl.a. nya regler för straffmätning, ändrade förutsättningar för val av påföljd och införandet av villkorligt fängelse. Flera straffprocessuella regler behöver därför med nödvändighet ändras. Av tids- och utrymmesskäl har vi inte haft möjlighet överväga mer genomgripande förändringar. Detta har inte heller ingått i vårt uppdrag.

Utgångspunkten för våra överväganden i denna del är att de förändringar som föreslås ska vara sådana att regleringen blir så enkel och lättillämpad som möjligt. Förslagen som lämnas bedömer vi vara fullständiga på så sätt att de möjliggör att våra materiella straffrättsliga förslag kan genomföras. Förslagens effekter i förhållande till de straffprocessuella reglerna skulle enligt vår mening dock behöva analyseras djupare. I vissa delar bedömer vi att de materiella straffrättsliga förslagen kan ge upphov till effekter som är av mycket stor praktisk betydelse. Exempelvis kan förslagen påtagligt begränsa möjligheterna att besluta om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Förslagen kan också innebära att färre mål kan avgöras utan huvudförhandling eller efter huvudförhandling i den tilltalades utestående. Vidare kan kravet på prövningstillstånd i hovrätten komma att i praktiken omfatta färre mål, om de straffskärpningar som vi föreslår leder till att en större andel av brottmålen resulterar i en annan påföljd än

böter. För att undvika tillämpningsproblem och oönskade effekter anser vi att det med fördel bör genomföras en mer genomgripande översyn av de straffprocessuella reglerna, innan vårt påföljdssystem införs. I det sammanhanget behöver övervägas hur de straffprocessuella reglerna bör utformas bl.a. med beaktande av vad som är lämpligast från ett rättssäkerhetsperspektiv och utifrån vad som är rimligast utifrån processekonomiska synpunkter. Också andra faktorer som exempelvis hur reglerna påverkar brottsoffers intressen behöver beaktas. Vid en sådan översyn kan lämpligen även andra frågor än de som tas upp i detta kapitel behandlas. Exempelvis frågan i vilka fall det ska krävas prövningstillstånd i hovrätten (jfr Domstolsverkets hemställan till regeringen Utvidgat prövningstillstånd för brottmål i hovrätt DOV 2024/688).

14.1.2 Kapitlets disposition

I detta kapitel behandlas behovet av följdändringar. Kapitlet inleds med den straffprocessuella lagstiftningen. I avsnitt 14.2 behandlas behovet av ändringar i reglerna om gripande, anhållande och häktning. Därefter följer avsnitt om övriga processuella tvångsmedel (14.3), åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning (14.4), straffföreläggande (14.5) och förordnande av offentlig försvarare (14.6). I avsnitt 14.7–14.11 behandlas olika frågor som avser rättegången i brottmål och i avsnitt 14.12 övriga följdändringar i rättegångsbalken. Kapitlet innehåller också överväganden om behovet av ändringar i lagstiftningen om internationell straffverkställighet och reglerna om internationellt straffrättsligt samarbete (14.13). Avslutningsvis berörs behovet av följdändringar i vissa andra frågor, exempelvis reglerna för personutredning i brottmål, utvisning på grund av brott och de särskilda processuella reglerna för unga lagöverträdare (14.14).

14.2 Gripande, anhållande och häktning

14.2.1 Nuvarande reglering

I utredningens uppdrag ingår specifikt att överväga förändringar av presumptionsregeln för häktning. Utredningens förslag och överväganden i denna del återfinns i kapitel 13. Vid sidan av detta finns det skäl

att också belysa vilka följdverkningar de materiella straffrättsliga förslagen kan få på reglerna om häktning samt reglerna om gripande och anhållande.

Enligt 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken får den som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller mer häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning, eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader, ska enligt paragrafens andra stycke häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Enligt tredje stycket får häktning endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Bestämmelsen i tredje stycket är ett uttryck för att en proportionalitetsprincip ska tillämpas vid beslut om häktning. Det innebär att häktningsskälens tyngd i varje enskilt fall måste vägas mot det men som frihetsberövandet innebär för den enskilde. Om inte häktningsskälens styrka måste också relateras till längden på frihetsberövandet. Vilken påföljd som brottsligheten kan förväntas leda till vid en fällande dom har också betydelse vid bedömningen.

Av paragrafens fjärde stycke framgår att häktning inte får ske, om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter.

Häktning kan också beslutas med stöd av bestämmelserna i 24 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken. 2 § möjliggör häktning av den som är på sannolika skäl misstänkt för brott i vissa situationer, oberoende av brottets beskaffenhet. Enligt 3 § kan även den som endast är skäligen misstänkt för brott häktas, om förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda och det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet. 24 kap. 4 § innehåller bestämmelser som i vissa fall begränsar möjligheten till häktning och 24 kap. 4 a § innehåller tidsgränser för hur länge någon får vara häktad.

Bestämmelser om gripande och anhållande finns i 24 kap. 6 § respektive 7 §.

I 24 kap. 21 § rättegångsbalken anges förutsättningarna för att besluta att den som döms för brott ska vara häktad efter domen. Om den som är häktad döms för brottet ska rätten pröva om han eller hon ska kvarbli i häkte till dess att domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad vid tidpunkten för domen, får rätten besluta om häktning till dess att domen vinner laga kraft.

14.2.2 Överväganden och bedömning

Bedömning: Reglerna om förutsättningar för gripande, anhållande och häktning i 24 kap. rättegångsbalken behöver inte ändras. Regleringen ger inte möjlighet att förordna att den som döms till villkorligt fängelse ska kvarbli i häkte efter domen.

Skälen för vår bedömning

Vi föreslår att det ska införas ett system med villkorligt fängelse och att de nuvarande icke frihetsberövande påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn ska utmönstras. Enligt förslaget ska systemet vara utformat på det sättet att domstolen, om straffvärdet är på fängelsenivå och det inte finns skäl att välja en annan påföljd än fängelse, ska döma ut ett fängelsestraff som under vissa förutsättningar kan förordnas vara villkorligt. Vid bedömningen ska hänsyn tas till brottslighetens straffvärde, art och den tilltalades tidigare brottslighet. Det finns vissa likheter med grunderna för hur domstolen i dag väljer mellan fängelse å ena sidan samt villkorlig dom och skyddstillsyn å andra sidan. I slutändan blir det fråga om en helhetsbedömning vid vilken domstolen har att avgöra om det finns förutsättningar för ett villkorligt fängelsestraff. I författningskommentaren lämnas vissa riktlinjer för bedömningen, exempelvis att det normalt inte är aktuellt med ett villkorligt fängelsestraff om straffvärdet uppgår till fängelse i ett år eller mer. I likhet med vad som är fallet i dag kommer det i vissa fall vara mer eller mindre uppenbart att det vid fällande dom blir fråga om en icke frihetsberövande påföljd.

Rättegångsbalkens regler utesluter inte att frihetsberövande sker även om det kan antas att det kommer att dömas ut en icke frihetsberövande påföljd. Vilken påföljd som är aktuell kan dock ha betydelse för bedömningen av om åtgärden är proportionerlig. Det är exempelvis inte ovanligt att den misstänkte frihetsberövas i ett initialt skede av förundersökningen om det föreligger stark kollusionsfara, även om det kan antas att påföljden vid fällande dom blir villkorlig dom eller skyddstillsyn. Detsamma kan gälla en utländsk medborgare om frihetsberövandet bedöms vara nödvändigt för att säkerställa lagföring.

I likhet med vad som gäller i dag bör det även i det system vi föreslår vara möjligt att frihetsberöva den misstänkte trots att det kan antas att det kommer att dömas ut en icke frihetsberövande påföljd, i form av villkorligt fängelse. Detta under förutsättning att något av de särskilda häktningsskälerna föreligger och att åtgärden är proportionerlig.

Om det kan antas att det vid fällande dom kommer att dömas ut ett villkorligt fängelsestraff bör det i allmänhet krävas att skälerna för häktning är starka för att åtgärden ska anses vara proportionerlig, särskilt för det fall frihetsberövande ska pågå under en inte helt kortvarig tid. Även den förväntade längden på det villkorliga fängelsestraffet är av betydelse vid denna bedömning. Detta eftersom strafflängden har betydelse för hur ingripande påföljden kommer att vara för den dömde. Strafflängden påverkar antalet timmar samhällstjänst som ska utföras och kan även påverka innehållet i tilläggssanktionen övervakning. Om straffet är sex månader eller mer innefattar övervakningssanktionen som regel helghemarrest.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att de befintliga möjligheterna till gripande, anhållande och häktning bör kunna användas i ungefär samma utsträckning som i dag om vårt system med villkorligt fängelse införs. Reglerna kan tillämpas i sin nuvarande utformning även i förhållande till systemet med villkorligt fängelse. Införandet av ett sådant system innebär således inte att regleringen av förutsättningarna för gripande, anhållande eller häktning behöver ändras.

Utöver ett system med villkorligt fängelse lämnar vi också en rad andra förslag som sedda för sig och tillsammans kan förväntas innebära att fler och längre ovillkorliga fängelsestraff kommer att dömas ut. Vi bedömer att det kan få till följd att häktning i fler fall och under längre tidsperioder kan komma att bedömas vara proportionerligt. En annan följd av detta är, som utvecklas i kapitel 13, att presumtionen

för häktning blir tillämplig i fler fall. Inte heller dessa förhållanden medför att reglerna behöver ändras.

En fråga som bör lyftas särskilt är om det ska vara möjligt för en domstol att förordna att den som döms till villkorligt fängelse ska kvarbli i häkte till dess domen får laga kraft. Regleringen i 24 kap. 21 § rättegångsbalken innehåller inte något uttryckligt förbud mot att domstolen beslutar att den som döms till annat än ett ovillkorligt fängelsestraff ska vara häktad till dess att domen vinner laga kraft. I praxis anses dock utrymmet för häktning efter en dom där påföljden har bestämts till villkorlig dom eller skyddstillsyn i dag vara i princip obefintligt. Att så är fallet har kommit till uttryck genom uttalanden som gjordes av JO och JK i början av 1990-talet och som sedan bekräftats av regeringen i samband med införandet av möjligheten att besluta att den som döms till skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård ska vara omhändertagen till dess vården ska inledas (prop. 1991/92:109 s. 15).

Om någon döms till villkorligt fängelse i det system som vi föreslår bedömer vi det som svårt att finna bärande skäl för att den dömd ska kvarbli i häkte till dess domen får laga kraft. En sådan tillämpning av reglerna framstår som svårförenlig med proportionalitetsprincipen. Vi anser därför att detta inte bör förekomma.

Om det påföljdssystem som vi föreslår införs förordar vi således att häktningsreglerna i detta avseende tillämpas på motsvarande sätt som i dag gäller för villkorlig dom och skyddstillsyn, vilket innebär att det inte ska vara möjligt att besluta att den dömd ska kvarbli i häkte efter domen om han eller hon döms till villkorligt fängelse.

Som alternativ till häktning vid flyktfara kan enligt 25 kap. 1 § rättegångsbalken i stället beslutas om reseförbud och anmälningsskyldighet, vid skälig misstanke om brott för vilket fängelse kan följa. Våra förslag bedöms inte ge upphov till något behov av ändringar i dessa regler.

14.3 Hemliga tvångsmedel m.m.

14.3.1 Nuvarande reglering

Som en grundläggande förutsättning för användningen av flera straffprocessuella tvångsmedel anges i rättegångsbalken att fängelse ingår i straffskalan. Detta gäller exempelvis för husrannsakan enligt 28 kap. 1 §, genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 b §, kroppsvisitation

enligt 28 kap. 11 § och kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 §. Andra tvångsmedel är knutna till att det rör sig om misstanke om en viss typ av brott eller ett brott för vilket det är föreskrivet ett visst minimi- eller maximistraff. Detta gäller för de hemliga tvångsmedlen enligt 27 kap. 18 a, 18 b, 19 a, 19 b, 19 c, 20 b, 20 c, 20 d och 20 e §§. På senare år har det i vissa bestämmelser även införts straffvärdeventiler som innebär att användningen av de olika tvångsmedlen kan vara beroende av om brottet eller den samlade brottsligheten i det enskilda fallet kan antas ha ett visst straffvärde (se exempelvis 27 kap. 18 a § andra stycket 6, 9 11, 20, 21 och 22).

14.3.2 Överväganden och förslag

Förslag: Vissa ändringar genomförs i brottskatalogerna i 27 kap. rättegångsbalken.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

De processuella tvångsmedlen som behandlas i detta avsnitt är i allmänhet uppbyggda på det sättet att de är tillämpliga för brott som utifrån sin straffskala eller sitt straffvärde är av ett visst allvar. I bestämmelserna anges också vissa specifika brott, som inte uppfyller kraven i detta hänseende, där lagstiftaren ändå har ansett att tvångsmedlen ska vara tillgängliga, antingen generellt eller förutsatt att brottet kan antas ha ett visst straffvärde.

Som framgår av våra överväganden gällande översynen av straffskalorna anser vi inte att möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel ska beaktas vid utformningen av straffskalorna (se avsnitt 7.6). I linje med detta ställningstagande anser vi inte att de ändringar som vi föreslår i straffskalorna och reglerna för straffmätning föranleder att det är nödvändigt att ändra de gränser som lagstiftaren tidigare satt upp för när olika tvångsmedel får användas. En omvärdering av dessa gränser anser vi inte heller ingår i vårt uppdrag.

Vår allmänna bedömning i denna del är därför att reglerna inte behöver ändras. I vissa fall kan de straffskaleändringar vi föreslår

dock medföra att några bestämmelser får en ologisk utformning om de inte ändras. Så är exempelvis fallet när det gäller 27 kap. 18 a § andra stycket 9. Enligt bestämmelsen får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation användas vid en förundersökning om mened enligt 15 kap. 1 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader. Vi föreslår i avsnitt 8.1.9 att minimistraffet för mened ska höjas till fängelse i sex månader. Mot denna bakgrund bör det i den aktuella bestämmelsen inte längre anges en straffvärdegräns för brottet. Vi lämnar ett förslag som innebär att detta korrigeras. Liknande förändringar är nödvändiga även på grund av ändringar i straffskalor för andra brott, exempelvis bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken och kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken.

14.4 Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning

14.4.1 Nuvarande reglering

Åtalsunderlåtelse

Utgångspunkten i den svenska lagstiftningen är att åklagare har obligatorisk åtalsplikt. I 20 kap. 6 § rättegångsbalken anges att åklagare, om inte annat är stadgat, ska åtala för brott som hör under allmänt åtal. Åtalsplikten kan dock begränsas genom andra bestämmelser. Sådana begränsningar har gjorts exempelvis genom reglerna om åtalsunderlåtelse. Ett beslut om åtalsunderlåtelse har samma verkan som en dom, vilket bl.a. innebär att beslutet ska noteras i belastningsregistret.

Enligt 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken får åklagare besluta att underlåta åtal för brott under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,
3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller

4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Enligt paragrafens andra stycke får åtal underlätas även i andra fall om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Som framgått är det ett grundläggande krav för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Om detta krav är uppfyllt får åtalsunderlåtelse meddelas om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Som framgått finns också möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse även i situationer där det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom, men i sådana fall krävs särskilda skäl. Detta omfattar också fall när det kan antas att den villkorliga domen ska förenas med böter.

Riksåklagaren har utformat riktlinjer för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RÅR 2021:1). Enligt riktlinjerna är utrymmet för att avstå från utredning och åtal i bötesfallen förhållandevis stort. En snävare tillämpning gäller för villkorlig domfallen. Det anges vidare att reglerna ska tillämpas aktivt men utan att i praktiken avkriminalisera gärningar eller behandla lika fall olika. I riktlinjerna tas också upp olika omständigheter som talar för eller mot åtalsunderlåtelse. Sådant som kan tala för åtalsunderlåtelse är exempelvis att brottet framstår som en engångsförseelse eller beror mer på okunskap och oförstånd än nonchalans och likgiltighet. Att det är fråga om återfall i brott eller brott som varit planerat eller riktat mot en skyddslös person är exempel på omständigheter som talar mot åtalsunderlåtelse. När det gäller specifikt fallen med villkorlig dom anges att prognosen avseende påföljden inte behöver vara helt säker och att kravet på särskilda skäl begränsar tillämpningsområdet till fall där en rättegång om saken framstår som onödig.

Möjligheten att enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken besluta om åtalsunderlåtelse när en redan dömd person misstänks också för annan brottslighet är den som används mest i praktiken. Bestämmelsen kan tillämpas i förhållande till såväl samtidiga brott, dvs. när flera misstankar mot samma person föreligger till samtidig prövning, som nyupptäckta och nya brott, dvs. misstanke om annat

brott begånget före domen respektive brott som begåtts efter en tidigare dom. Vid samtidiga brott och vid nyupptäckta brott anges i Riksåklagarens riktlinjer att det ofta finns utrymme för att begränsa en utredning så att den svarar mot två tredjedelar av den samlade brottslighetens straffvärde. Ytterligare begränsning kan ske vid komplex och svårutredd brottslighet. Om det är fråga om nya brott är däremot utrymmet enligt riktlinjerna väsentligt mindre.

Förundersökningsbegränsning

Till den obligatoriska åtalsplikten hör en korresponderande förundersökningsplikt. Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken ska förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.

I 23 kap. 4 § andra stycket anges att förundersökningen ska läggas ned om det inte längre finns anledning till dess fullföljande. Därutöver begränsas förundersökningsplikten av reglerna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a §.

Enligt 23 kap. 4 a § första stycket 1 får åklagaren lägga ned en förundersökning, om han eller hon gör bedömningen att fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader (disproportionsfall). Vidare får en förundersökning enligt 23 kap. 4 a § första stycket 2 läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte kommer att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken eller om särskild åtalsprövning och inte något allmänt eller enskilt intresse därmed åsidosätts (åtalsunderlåtelsefall).

14.4.2 Överväganden och förslag

Förslag: 20 kap. 7 § första stycket 2 rättegångsbalken ändras så att det blir möjligt att besluta om åtalsunderlåtelse om det kan antas att det skulle dömas ut ett villkorligt fängelsestraff utan tilläggs-sanktion eller med dagsböter som tilläggssanktion och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse.

Bedömning: I övrigt behöver reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Bestämmelserna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning är som framgått delvis knutna till reglerna om påföljdsbestämning. Om villkorlig dom utmönstras ur påföljdssystemet är lagändringar därför nödvändiga, åtminstone i 20 kap. 7 § första stycket 2 rättegångsbalken. För att motverka att möjligheterna till åtalsunderlåtelse begränsas i förhållande till vad som gäller i dag bör det i vissa fall vara möjligt att besluta om åtalsunderlåtelse även när det kan antas att det skulle dömas ut ett villkorligt fängelsestraff. Stora delar av tillämpningsområdet för villkorlig dom i förening med dagsböter bedömer vi omfattas av tillämpningsområdet för villkorligt fängelse med dagsböter som tilläggssanktion. Av detta skäl anser vi att den aktuella bestämmelsen lämpligen ändras på det sättet att villkorligt fängelse med dagsböter som tilläggssanktion ersätter villkorlig dom. Även situationer där det villkorliga fängelsestraffet inte förenas med någon tilläggssanktion bör omfattas.

Vidare bedömer vi att flera av våra förslag kan påverka utrymmet för att tillämpa reglerna om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken. Vi lämnar bl.a. förslag om skärpta regler för straffmätning av flerfaldig brottslighet. En förändring med innebörden att varje enskilt brott får större betydelse för straffmätningen för med sig att möjligheterna att besluta om åtalsunderlåtelse med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 3 minskar (jfr Flerbrottsutredningens bedömning i SOU 2023:1). Möjligheterna kan minska ytterligare med anledning av hur vårt system med villkorligt fängelse är utformat. I dagens påföljdssystem är det inte ovanligt att tillkommande brotts-

lighet, i form av brott med någon månads straffvärde, kan ha liten eller ingen betydelse för påföljdsvalet. Exempelvis kan det finnas situationer där en person kan dömas till skyddstillsyn oavsett om åtalet avser fem eller tio av stölderna som han eller hon misstänks för. I sådana fall skulle utredningen inte sällan kunna avgränsas till ett representativt urval av brotten. I det system med villkorligt fängelse som vi föreslår får de enskilda brotten större betydelse för påföljdsbestämningen. Detta exempelvis eftersom strafftiden alltid ska mätas ut och eftersom det utmätta straffet har betydelse både för valet av tilläggs-sanktion och för verkställighetsinnehållet, särskilt när straffvärdet är på en sådan nivå att det kan bli fråga om helghemarrest som en del i tilläggssanktionen övervakning. De nu beskrivna effekterna i förhållande till reglerna om åtalsunderlåtelse gäller även för förundersökningsbegränsning i de s.k. åtalsunderlåtelsefallen. Våra förslag kan också få effekter vad gäller möjligheterna att använda förundersökningsbegränsning i s.k. disproportionsfall, eftersom de innebär generella skärpningar av reglerna för straffmätning. Som en följd av detta kan straffvärdet för brott i fler fall än i dag komma att överstiga straffvärdegränsen på tre månader.

De redovisade effekterna av våra förslag innebär inte med nödvändighet att bestämmelserna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning måste ändras. Reglerna skulle kunna kvarstå oförändrade, med följderna att möjligheterna att tillämpa reglerna blir mindre än i dag.

Reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning möjliggör för de brottsutredande myndigheterna att prioritera och använda sina resurser på ett effektivt och rationellt sätt. Samtidigt kan möjligheterna att använda dessa verktyg, av bl.a. rättviseskäl och med hänsyn till brottsoffer, inte vara allt för vidsträckta. Förändringar av reglerna innefattar svåra överväganden där olika intressen måste vägas mot varandra. Till detta kommer att regelverket nyligen har setts över av Flerbrottsutredningen (SOU 2023:1), vars betänkande alltjämt bereds inom Regeringskansliet. Därtill har riksdagen riktat flera tillkännagivande till regeringen med innebörden att reglerna ska ses över (bet. 2018/19:JuU12 s. 46, bet. 2020/21:JuU25 s. 49 f. och bet. 2021/22:JuU24 s. 49). Det uttalade syftet med översynen ska enligt tillkännagivandena vara att begränsa reglernas tillämpning, så att fler brott kan utredas och klaras upp.

Med hänsyn till frågans komplexitet framstår det inte som lämpligt att vi i detta sammanhang, utan några närmare instruktioner från regeringen för hur olika intressen bör vägas mot varandra, föreslår mer genomgripande förändringar av reglerna. Detta anser vi inte heller ryms inom vårt uppdrag. Vi har därför stannat vid att inte lämna några ytterligare förslag i denna del.

Vi vill dock understryka att om det påföljdssystem som vi föreslår införs är det vår starka rekommendation till regeringen att se över regelverket om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning innan det nya påföljdssystemet tas i bruk. I annat fall finns det en överhängande risk för att våra förslag ger upphov till oönskade och besvärliga effekter, framför allt vad gäller myndigheternas möjlighet att använda sina resurser på ett effektivt sätt. Följden av detta kan bli att färre brott utreds och lagförs.

För lagöverträdare som vid tidpunkten för brottet var under 18 år gäller enligt 16–22 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) särskilda regler om straffvarning, vilket i praktiken är samma sak som åtalsunderlåtelse. Enligt vår bedömning ger de ändringar vi föreslår inte upphov till något behov av ändringar i dessa bestämmelser. Vi återkommer till frågan om eventuella ändringar i LUL i övrigt i avsnitt 14.14.3.

14.5 Strafföreläggande

14.5.1 Nuvarande reglering

Strafföreläggande innebär enligt 48 kap. 2 § rättegångsbalken att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff eller vad åklagaren anser att brottet bör föranleda, som den misstänkte får godkänna omedelbart eller inom en viss tid. Ett strafföreläggande får också omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet samt förverkande, annan sådan särskild rättsverkan, särskild rättsverkan i form av avgift till brottsofferfonden och kostnad för olika typer av provtagning som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning av brottet.

Strafföreläggandet godkänns genom att den misstänkte undertecknar en förklaring att han erkänner gärningen och godtar det straff och den särskilda rättsverkan samt det enskilda anspråk som tagits upp i föreläggandet (48 kap. 9 § rättegångsbalken) eller – om strafföreläggandet avser böter – att han eller hon betalar det belopp som före-

läggandet avser till behörig myndighet (48 kap. 11 §). Härigenom avstår den misstänkte från domstolsprövning.

Förutsättningarna för straffföreläggande regleras i 48 kap. 4–5 a §§. Enligt 48 kap. 4 § första stycket får bötesstraff, dock inte normerade böter, föreläggas genom straffföreläggande, om böter ingår i straffskalan för brottet. Det anges också att bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket brottsbalken är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff. Enligt 48 kap. 4 § andra stycket får villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter föreläggas genom straffföreläggande om det är sannolikt att rätten skulle döma till sådan påföljd. År 2023 ändrades kravet från uppenbart till sannolikt. Villkorlig dom får inte föreläggas för brott som har begåtts av någon som inte fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med samhällstjänst. Paragrafens fjärde stycke infördes 2023 och innebär att det blev möjligt att förelägga ungdomstjänst i ett straffföreläggande. Det finns vidare vissa andra särskilda bestämmelser om straffföreläggande för unga lagöverträdare i 15 § LUL.

I 48 kap. 10 § rättegångsbalken finns bestämmelser om godkännande av straffföreläggande på förhand. Enligt paragrafen får ett straffföreläggande godkännas skriftligt på förhand av den misstänkte, dock inte om det avser villkorlig dom eller ungdomstjänst.

Ett godkänt straffföreläggande gäller enligt 48 kap. 3 § andra stycket som en lagakraftvunnen dom. Det innebär att straffförelägget inte kan överklagas. Däremot kan det angripas genom en klagan enligt 59 kap. 6 § rättegångsbalken. Den som vill klaga ska göra detta skriftligen till tingsrätten som kunnat ta upp åtal för brottet (59 kap. 7 §). Skrivelsen ska ha kommit in till tingsrätten inom ett år efter det att åtgärd för verkställighet av förelägget företogs hos den misstänkte. Om förelägget inte avser någon annan brottspåföljd än villkorlig dom räknas tiden från provotidens början.

14.5.2 Överväganden och förslag

Förslag: 48 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken ändras så att det blir möjligt att förelägga villkorligt fängelse utan tilläggssanktion eller med dagsböter som tilläggssanktion i straffföreläggande om det är sannolikt att rätten skulle döma till en sådan påföljd. Vidare ändras 48 kap. 10 § samma balk så att ett sådant förelägg-

gande inte ska få godkännas på förhand av den misstänkte. Slutligen ändras 59 kap. 7 § rättegångsbalken på det sättet att om strafföreläggandet avser villkorligt fängelse utan tilläggsstraff ska tidsfristen för att klaga räknas från tiden för prövotidens början.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Det är nödvändigt att genomföra förändringar i bestämmelserna om strafföreläggande eftersom vi föreslår att villkorlig dom utmönstras som påföljd. Om det system med villkorligt fängelse som vi föreslår införs behöver det övervägas om – och i så fall i vilken utsträckning – villkorligt fängelse ska kunna föreläggas i ett strafföreläggande. Det som kan tala mot är att villkorligt fängelse skulle kunna anses innefatta bedömningar som bör göras enbart av domstol och inte åklagare. Till skillnad från en villkorlig dom ska det villkorliga fängelsestraffet exempelvis mätas i längd. Strafflängden har betydelse för både verkställighetsinnehållet och vad som ska avtjänas i anstalt om beslutet om att straffet ska vara villkorligt upphävs. Även när strafföreläggande som innefattar villkorlig dom utfärdas måste dock åklagaren bedöma brottslighetens straffvärde, bl.a. för att avgöra antalet dagsböter som den villkorliga domen ska förenas med. Det vore därför inte något större avsteg från vad som gäller i dag att ett strafföreläggande kan inkludera ett villkorligt fängelsestraff. Av stor betydelse för lämpligheten i detta är att den misstänkte som invänder mot åklagarens bedömning alltid har möjlighet att bestrida strafföreläggandet för att få sin sak prövad av domstol.

I dag kan ett strafföreläggande avse böter och villkorlig dom eller dessa påföljder i förening. Möjligheten att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom infördes 1997, i syfte att effektivisera domstolarnas resursanvändning (prop. 1996/97:8). Så sent som 2023 utvidgades möjligheterna att utfärda strafföreläggande genom att den tidigare förutsättningen att det är uppenbart att rätten skulle bestämma påföljden till villkorlig dom ersattes av att det ska vara sannolikt (prop. 2021/22:279). Rättsutvecklingen har alltså gått mot att strafföreläggande ska meddelas i fler fall. Med beaktande även av detta så

anser vi sammantaget att det bör införas en möjlighet att förelägga villkorligt fängelse i ett strafföreläggande.

Utifrån hur vårt uppdrag är utformat – att vi ska föreslå nödvändiga följdändringar – anser vi inte att det kan komma i fråga att lämna förslag som innebär en påtaglig utvidgning av tillämpningsområdet för strafföreläggande. Som tidigare nämnts bedömer vi att tillämpningsområdet för villkorlig dom i förening med dagsböter till stor del innefattas i det avsedda tillämpningsområdet för villkorligt fängelse med dagsböter som tilläggssanktion. Mot denna bakgrund anser vi att en rimlig utformning av regleringen är att ett strafföreläggande får innefatta villkorligt fängelse med dagsböter som tilläggssanktion. Ett strafföreläggande bör också kunna avse villkorligt fängelse utan tilläggssanktion. Däremot bör det inte kunna avse andra tilläggssanktioner, eftersom det skulle innebära en tydlig utvidgning av tillämpningsområdet för strafföreläggande.

Det bör, i likhet med vad som gäller för villkorlig dom i dag, inte vara möjligt att på förhand godkänna ett strafföreläggande som innefattar villkorligt fängelse. Tidsfristen för att klaga på ett strafföreläggande enligt 59 kap. 7 § rättegångsbalken behöver anpassas till systemet med villkorligt fängelse. I de fall det rör sig om villkorligt fängelse med dagsböter som tilläggssanktion behövs ingen ändring. I dessa fall, precis som gäller i dag för villkorlig dom i förening med dagsböter, ska skrivelsen ha inkommit till tingsrätten inom ett år efter det att åtgärd för verkställighet av dagsböterna företogs hos den misstänkte. I de fall det är fråga om villkorligt fängelse utan tilläggssanktion bör tidsfristen räknas från provotidens början, vilket motsvarar vad som gäller när påföljden enbart är villkorlig dom.

Utöver detta bedömer vi inte att våra förslag ger upphov till något behov av följdändringar i dessa bestämmelser. Vi vill dock i sammanhanget framhålla att de förslag som vi lämnar sammantaget innebär en generell höjning av repressionsnivån, vilket kan förväntas leda till att utrymmet för att använda strafföreläggande minskar.

14.6 Förordnande av offentlig försvarare

14.6.1 Nuvarande reglering

Enligt 21 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken får den som misstänks för brott biträdas av försvarare vid sin talans förberedande och utförande. Rätten att anlita en försvarare är ovillkorlig och gäller vid alla brott. En s.k. privat försvarare, vars arvode i första hand den misstänkte har att betala, utses enligt 21 kap. 3 § andra stycket av den misstänkte eller av den som har vårdnaden om honom eller henne.

Regleringen om rätten till offentlig försvarare finns i 21 kap. 3 a § rättegångsbalken. Enligt paragrafens första stycke ska offentlig försvarare förordnas åt den som är anhållen eller häktad om han eller hon begär det. På begäran ska också offentlig försvarare förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Offentlig försvarare ska enligt paragrafens andra stycke därutöver förordnas i ytterligare tre situationer:

1. om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet,
2. om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller
3. om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

För ungdomar som är misstänkta för brott gäller särskilda bestämmelser om offentlig försvarare. För en misstänkt som inte har fyllt 18 år ska en offentlig försvarare förordnas om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare (se 24 § LUL). Det föreligger alltså en stark presumtion för att en försvarare ska förordnas för underåriga misstänkta.

I förarbetena anges att offentlig försvarare inte bör förordnas i de fall där man klart kan säga att den misstänkte inte har behov av det stöd som en offentlig försvarare kan ge. Vidare anføres att behovet av offentlig försvarare i många fall inte är lika starkt innan åtal har väckts som vid rättegången. En misstänkt kan t.ex. sakna behov av offentlig försvarare vid bagatellartade brott eller i mål där åtalsunderlåtelse

eller strafföreläggande torde komma att meddelas. Det är då i många fall fråga om erkända brott av inte alltför svår beskaffenhet.

14.6.2 Överväganden och förslag

Förslag: Regleringen i 21 kap. 3 a § andra stycket 2 rättegångsbalken ändras på så sätt att försvarare ska förordnas om det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorligt fängelse utan tilläggssanktion eller med dagsböter som tilläggssanktion.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Det påföljdssystem som vi föreslår bedömer vi inte innebär att det är nödvändigt att göra några större förändringar av reglerna om förordnande av offentliga försvarare. 21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken behöver inte ändras. Det finns dock anledning att påpeka att en möjlig konsekvens av våra förslag är att offentlig försvarare kommer att förordnas i fler fall. Detta med anledning av att förslagen kan få till följd att fler häktas och eftersom vi föreslår skärpningar av vissa straffskalor där minimistraffet i dag understiger fängelse sex månader.

Enligt vår bedömning påverkar våra förslag inte heller tillämpningen av 21 kap. 3 a § andra stycket 1 och 3 eller 24 § LUL. Om villkorlig dom utmönstras som påföljd måste däremot 21 kap. 3 a § andra stycket 2, där det anges att försvarare ska förordnas om det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, ändras. Även i ett system med villkorligt fängelse bör utgångspunkten vara att en offentlig försvarare ska förordnas om det råder tveksamhet i påföljdsvalet. Den fråga som måste övervägas är i vilken utsträckning offentlig försvarare ska förordnas om det finns anledning att döma ut ett villkorligt fängelsestraff. Införandet av ett system med villkorliga fängelsestraff betyder enligt vår mening inte att det alltid bör förordnas en offentlig försvarare så fort det kan bli fråga om ett villkorligt fängelsestraff.

I dag ska en offentlig försvarare inte förordnas om den enda tveksamheten i påföljdsvalet är valet mellan dagsböter och villkorlig dom eller sådana påföljder i förening. I det system vi föreslår motsvaras detta till stor utsträckning av situationen att det är tveksamt om påföljden kan stanna vid dagsböter eller om det ska dömas ut ett villkorligt fängelsestraff med dagsböter som tilläggssanktion. Vårt förslag till påföljdssystem innehåller färre alternativ än dagens system och är mer förutsebart än detta. I flera situationer kommer det vara närmast uppenbart vilken påföljd, inklusive tilläggssanktion till villkorligt fängelse som ska dömas ut. Om straffvärdet understiger ett års fängelse och det inte är fråga om återfall eller artbrottslighet ska fängelsestraffet regelmässigt beslutas vara villkorligt och dagsböter väljas som tilläggssanktion. Är straffvärdet högre eller det är fråga om återfall eller artbrottslighet kan valet av tilläggssanktion vara mer komplicerat. Dock inte alltid. Om en tidigare ostraffad person som har ett pågående missbruk misstänks för grovt rattfylleri kan det framstå som tämligen klart att han eller hon vid fällande dom kommer att dömas till villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion. Huruvida det finns en tveksamhet i valet av tilläggssanktion måste till syvende och sist alltid avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Om den enda tveksamhet som finns i påföljdsvalet är om påföljden ska bestämmas till dagsböter eller villkorligt fängelse utan tilläggs-sanktion eller med dagsböter som tilläggssanktion bör inte detta utgöra ett skäl för att förordna en offentlig försvarare. En sådan reglering skulle utgöra en omotiverad utvidgning av rätten till offentlig försvarare jämfört med vad som gäller i dag. Vi föreslår därför en ändring i paragrafen för att i möjligaste mån bibehålla det nuvarande rättsläget.

Regleringen bör därför utformas på det sättet att offentlig försvarare ska förordnas om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorligt fängelse utan tilläggs-sanktion eller med dagsböter som tilläggssanktion. Det innebär att om det finns en tveksamhet i påföljdsvalet – inklusive valet av tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse – ska en offentlig försvarare förordnas, dock inte om tveksamheten endast består i valet mellan böter och villkorligt fängelse utan tilläggssanktion eller med dagsböter som tilläggs-sanktion.

14.7 Rättegången i brottmål – avgörande efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro

14.7.1 Nuvarande reglering

Huvudregeln i rättegångsbalken är att brottmål avgörs efter muntlig huvudförhandling, vid vilken den tilltalade ska vara personligen närvarande. Under de förutsättningar som anges i 46 kap. 15 a § rättegångsbalken får tingsrätten avgöra ett mål trots att den tilltalade har inställt sig till huvudförhandlingen endast genom ombud (dvs. inte är personligen närvarande) eller helt har uteblivit från förhandlingen. I dessa fall hålls huvudförhandlingen i den tilltalades utevaro.

Enligt 46 kap. 15 a § första stycket får målet avgöras efter en huvudförhandling i den tilltalades utevaro om saken kan utredas tillfredsställande och

1. det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst sex månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening,
2. den tilltalade, sedan han eller hon har delgetts stämning, har avvikit eller håller sig undan på ett sådant sätt att han eller hon inte kan hämtas till huvudförhandlingen, eller
3. den tilltalade lider av en allvarlig psykisk störning och hans eller hennes närvaro därför inte är nödvändig.

Enligt paragrafens andra stycke får första stycket 1 tillämpas även när villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad, förutsatt att strafftiden sammantaget inte överstiger sex månader. I andra stycket anges också att ett beslut enligt 34 kap. 3 § brottsbalken ska likställas med de påföljder som anges i första stycket 1.

14.7.2 Överväganden och förslag

Förslag: Regleringen i 46 kap. 15 a § första stycket 1 rättegångsbalken ändras så att villkorliga fängelsestraff får dömas ut efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro. Vidare ändras paragrafens andra stycke på det sättet att första stycket 1 – utöver att vara tillämplig vid förverkande av villkorligt medgiven frihet – också

ska gälla upphävande av ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt, under förutsättning att den sammanlagda strafftiden inte överstiger sex månader.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Den grundläggande förutsättningen för att ett mål ska kunna avgöras efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro är att saken kan utredas tillfredställande. Detta bör gälla även fortsättningsvis och i denna del föranleder våra förslag inget behov av ändringar.

För att rätten ska få avgöra målet efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro måste en av tre situationer föreligga. I den första ska det inte finnas anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst sex månader, villkorlig dom, skyddstillsyn eller dessa påföljder i förening. Införandet av ett system med villkorligt fängelse jämte utmönstringen av villkorlig dom och skyddstillsyn ur påföljdssystemet innebär att regeln behöver ändras. Enligt vår mening bör bestämmelsen ändras så att de legala förutsättningarna för att avgöra mål efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro i möjligaste mån motsvarar det som gäller i dag. Som en följd av de straffskärpningar vi föreslår finns det dock en risk för att detta i praktiken innebär att färre mål kan avgöras i den tilltalades utevaro, vilket inte framstår som helt ändamålsenligt. En utvidgning av regelns tillämpningsområde är en fråga som vi bedömer kräver en djupare analys än vad som låter sig göras i detta sammanhang. Av detta skäl har vi stannat vid att inte föreslå någon utvidgning.

Liksom i dag bör det såldes vara möjligt att avgöra mål efter huvudförhandling i den tilltalade utevaro om påföljden ska bestämmas till böter eller ett ovillkorligt fängelsestraff på högst sex månader. Därutöver bör det enligt vår mening även vara möjligt att avgöra mål på detta sätt om det döms ut ett villkorligt fängelsestraff, oavsett strafflängd. Villkorligt fängelse i vårt system motsvarar villkorlig dom och skyddstillsyn i dagens system och det framstår därför som naturligt att villkorliga fängelsestraff, oavsett strafflängd, får dömas ut efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro.

Även delvis ovillkorliga fängelsestraff bör kunna dömas ut i den tilltalades utevaro. Detta i likhet med att det i dag är möjligt att i utevaro döma till skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken.

Även fortsättningsvis bör 46 kap. 15 a § första stycket 1 också få tillämpas vid förverkande av villkorligt medgiven frihet, förutsatt att den sammanlagda strafftiden inte överstiger sex månader. Detsamma bör enligt vår mening gälla då ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt upphävs.

När det gäller de två andra situationerna där rätten får avgöra målet efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro – om den tilltalade håller sig undan eller lider av en allvarlig psykisk störning – ger våra förslag inte upphov till något behov av ändringar.

Förutsättningarna för att hovrätten ska få avgöra ett mål i den tilltalades utevaro regleras i 51 kap. 21 § rättegångsbalken. Om det är den tilltalade som har överklagat följer av första stycket att överklagandet vid utevaro normalt förfaller och alltså inte tas upp till prövning. När åklagaren har överklagat är förutsättningarna för att avgöra målet i den tilltalades utevaro betydligt vidare än vad som gäller i tingsrätten, vilket framgår av paragrafens tredje fjärde stycke och praxis (se bilagan till ”Mordet vid busshållplatsen” NJA 2023 s. 29). Våra förslag medför inte att dessa regler behöver ändras.

14.8 Rättegången i brottmål – avgörande utan huvudförhandling

14.8.1 Nuvarande reglering

Under vissa förutsättningar får ett brottmål avgöras utan huvudförhandling, efter endast skriftlig handläggning. Bestämmelser om detta för tingsrätt respektive hovrätt finns i 45 kap. 10 a § och 51 kap. 13 § rättegångsbalken.

Av 45 kap. 10 a § första stycket framgår att tingsrätten utan huvudförhandling får

1. avgöra ett mål på annat sätt än genom dom,
2. meddela frikännande dom enligt 20 kap. 9 § andra stycket, och

3. meddela dom i mål där det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet.

Innan ett mål avgörs med stöd av den tredje punkten ska den tilltalade informeras om att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till sådan förhandling. Parterna ska dessutom ges tillfälle att slutföra sin talan. Av paragrafens tredje stycke framgår att ett beslut enligt 34 kap. 3 § brottsbalken likställs med de påföljder som anges i första stycket 3, om det inte samtidigt finns anledning att förverka villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff. Vidare framgår att det som sägs i första stycket 3 om villkorlig dom inte gäller villkorlig dom som förenas med föreskrift om samhällstjänst.

För hovrätten gäller enligt 51 kap. 13 § andra stycket att ett mål får avgöras utan huvudförhandling om saken kan utredas tillfredsställande och

1. åklagaren har överklagat endast till den tilltalades förmån,
2. endast den tilltalade har överklagat och hans eller hennes ändringsyrkande godtas av motparten,
3. det inte finns anledning att döma den tilltalade till ansvar eller döma ut påföljd eller döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening,
4. parterna har begärt att målet ska avgöras utan huvudförhandling, eller
5. ingen av parterna, sedan fråga väckts om avgörande utan huvudförhandling, haft någon invändning mot detta.

Om en part har begärt huvudförhandling i fall som avses i andra stycket 1–3, ska enligt tredje stycket sådan hållas, om det inte är obehövligt. Av paragrafens fjärde stycke framgår att vite och ett beslut enligt 34 kap. 3 § brottsbalken likställs med de påföljder som anges i andra stycket 3, om det inte samtidigt finns anledning att förverka villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff. Vidare framgår att det som sägs i andra stycket 3 om villkorlig dom inte gäller villkorlig dom som förenas med föreskrift om samhällstjänst.

Enligt 55 kap. 11 § andra stycket rättegångsbalken gäller bestämmelserna för hovrätten även hos Högsta domstolen. Förutsättningarna för avgörande utan huvudförhandling i Högsta domstolen är dock något vidare.

14.8.2 Överväganden och förslag

Förslag: Regleringen i 45 kap. 10 a § första stycket 3 rättegångsbalken ändras så att det blir möjligt för tingsrätt att utan huvudförhandling meddela dom i mål där det inte finns anledning att döma till en annan påföljd än böter eller villkorligt fängelse utan tilläggssanktion eller med dagsböter som tilläggssanktion, om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. Därtill utgår sista meningen i paragrafens tredje stycke.

Vidare ändras regleringen i 51 kap. 13 § andra stycket 3 rättegångsbalken så att det blir möjligt för hovrätt att utan huvudförhandling meddela dom om det inte finns anledning att döma den tilltalade till ansvar eller döma honom eller henne till påföljd eller döma till annan påföljd än böter eller fängelse, där fängelsestraffet uppgår till högst sex månader eller döms ut villkorligt. Även regleringen i paragrafens fjärde stycke ändras. Liksom i dag likställs vite och beslut enligt 34 kap. 3 § brottsbalken med de påföljder som anges i andra stycket 3. Detsamma gäller för förverkande av villkorligt medgiven frihet och ska också gälla för strafftid som ska avtjänas till följd av upphävande av ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt, under förutsättning att den sammanlagda strafftiden inte överstiger sex månader. Därutöver utgår styckets sista mening.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Våra förslag innebär att det är nödvändigt att överväga en ny utformning av regleringen för tingsrätts möjlighet att avgöra mål utan huvudförhandling i de fall som avses i 45 kap. 10 a § första stycket 3

rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse får tingsrätten avgöra ett mål utan huvudförhandling i motsvarande situationer som åklagare får besluta om strafföreläggande enligt 48 kap. 4 § första stycket, givet att ingen av parterna begär förhandling eller att förhandling behövs med hänsyn till utredningen i målet. Vi anser att reglerna även fortsättningsvis bör följa varandra på detta sätt och av detta skäl bör tingsrätten ha möjlighet att utan huvudförhandling meddela dom i mål där det inte finns anledning att döma till en annan påföljd än böter eller villkorligt fängelse utan tilläggssanktion eller med dagsböter som tilläggssanktion. Därutöver bör sista meningen i 45 kap. 10 a § tredje stycket utgå, eftersom villkorlig dom i förening med samhällstjänst inte längre kommer att kunna dömas ut. En sannolik följd av de straffskärpningar som vi föreslår är att också utrymmet för att avgöra mål utan huvudförhandling minskar.

Hovrättens möjlighet att avgöra mål utan huvudförhandling enligt 51 kap. 13 § andra stycket 3 rättegångsbalken motsvarar i dag i huvudsak vad som gäller för tingsrätt enligt 45 kap. 10 a § första stycket 3. Därtill får hovrätt utan huvudförhandling frikänna den tilltalade och låta bli att döma till påföljd, dvs. förklara honom eller henne fri från påföljd på grund av allvarlig psykisk störning enligt nuvarande 30 kap. 6 § brottsbalken eller meddela påföljdseftergift enligt nuvarande 29 kap. 6 § brottsbalken. En grundläggande förutsättning för att hovrätten ska få avgöra målet utan huvudförhandling är att saken kan utredas tillfredsställande. Om part har begärt huvudförhandling ska sådan hållas om det inte är obehövligt.

Liksom i dag bör en grundläggande förutsättning för att målet ska kunna avgöras utan huvudförhandling vara att saken kan utredas tillfredsställande. Det bör också, liksom i dag, vara en stark utgångspunkt att huvudförhandling ska hållas om part begärt det. När det gäller regleringen i övrigt har vi svårt att se att det finns bärande skäl som motiverar att hovrättens möjligheter att avgöra mål utan huvudförhandling ska vara i de närmaste lika begränsade som tingsrättens. Enligt vår mening vore en rimligare ordning att hovrätt får avgöra mål utan huvudförhandling i motsvarande situationer som det är möjligt för tingsrätten att avgöra ett mål efter huvudförhandling i den tilltalades utelämnade. Vi föreslår därför att reglerna utformas med detta som utgångspunkt. En sådan utvidgning anser vi ryms inom vårt uppdrag och den är motiverad av framför allt processekonomiska skäl. Genom de grundläggande kraven – att saken ska kunna utredas till-

fredställande och att huvudförhandling som stark utgångspunkt ska hållas om part begär det – kan vi inte se att denna förändring skulle innebära någon märkbar försämring av rättssäkerheten. Av betydelse i sammanhanget är naturligtvis också att det handlar om en prövning i andra instans.

14.9 Rättegången i brottmål – dom i förenklad form

14.9.1 Nuvarande reglering

30 kap. rättegångsbalken innehåller bestämmelser om dom och beslut i brottmål. I 30 kap. 5 § regleras hur en dom ska utformas och vad den ska innefatta. Enligt paragrafens första stycke ska domen avfattas skriftligen och i skilda avdelningar ange

1. domstolen samt tid och ställe för domens meddelande,
2. parterna samt deras ombud eller biträden och den tilltalades för-svarare,
3. domslutet,
4. parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundats på samt, i förekommande fall, åklagarens förslag till påföljd enligt 45 kap. 4 § andra stycket, och
5. domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.

Enligt andra stycket ska en högre rätts dom i den utsträckning det be-hövs innehålla en redogörelse för den lägre rätts dom. Om en part har rätt att överklaga domen, ska det enligt tredje stycket anges i domen vad han eller hon i så fall ska iaktta.

Bestämmelserna i 30 kap. 5 § kompletteras med regleringen om dom i förenklad form i 30 kap. 6 §. Enligt första stycket får domen utfärdas i förenklad form, om den tilltalade har erkänt gärningen och påföljden bestäms till annat än fängelse eller slutet ungdomsvård eller till fängelse i högst sex månader. Vidare får en dom där högre rätt fastställer lägre rätts dom också utfärdas i förenklad form. Bestäm-melserna är fakultativa. Domstolen är alltså inte skyldig att utfärda dom i förenklad form, utan kan välja att göra det om förutsättningarna är uppfyllda.

14.9.2 Överväganden och förslag

Förslag: Regleringen i 30 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken ändras på så sätt att dom i förenklad form får utfärdas om den tilltalade har erkänt gärningen och 1. påföljden bestäms till annat än fängelse eller sluten ungdomsvård eller 2. påföljden bestäms till fängelse och fängelsestraffet uppgår till högst sex månader eller döms ut villkorligt.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Möjligheten att utfärda dom i förenklad form är knuten till påföljdsvalet. Om regleringen i 30 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken inte ändras kommer det innebära att möjligheterna att utfärda dom i förenklad form minskar. Enligt vår mening bör regleringen anpassas till det system med villkorligt fängelse som vi föreslår, så att tillämpningsområdet i möjligaste mån blir detsamma som i dag.

I dag får dom i förenklad form meddelas om den tilltalade har erkänt gärningen och påföljden bestäms till annat än fängelse eller sluten ungdomsvård eller till fängelse i högst sex månader. Så som vårt förslag är utformat innefattas de fall där villkorligt fängelse kommer att dömas ut i det nuvarande tillämpningsområdet för villkorlig dom och skyddstillsyn. Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att det alltid ska vara möjligt att meddela dom i förenklad form om den avser villkorligt fängelse. Även delvis ovillkorliga fängelsestraff bör kunna dömas ut genom dom i förenklad form. Regleringen bör enligt vår mening därför utformas på så sätt att dom i förenklad form får utfärdas om den tilltalade har erkänt gärningen och 1. påföljden bestäms till annat än fängelse eller sluten ungdomsvård eller 2. påföljden bestäms till fängelse och fängelsestraffet uppgår till högst sex månader eller döms ut villkorligt.

14.10 Rättegången i brottmål – omröstningsregler

14.10.1 Nuvarande reglering

Sedan huvudförhandlingen genomförts ska rätten överlägga till dom. Om det framförs skiljaktiga meningar vid överläggningen ska, enligt 29 kap. 1 § rättegångsbalken, omröstning ske. Vid omröstningen ska ledamöterna ange sin mening i de frågor som rättegången avser. De närmare bestämmelserna om hur omröstningen ska gå till finns i 29 kap. 2 och 3 §§. Enligt 29 kap. 2 § andra stycket ska det röstas i ett sammanhang över frågor som avser ansvar. Om det kan påverka utgången i målet ska det dock röstas särskilt om

1. frågan om den tilltalade begått gärningen och hur denna i sådana fall ska bedömas,
2. frågor om åtgärder, som inte avser påföljd men som har omedelbar betydelse för bestämmande av påföljd,
3. frågan om påföljd, utom såvitt gäller storleken av dagsbot, föreskrifter, varning, övervakning, förlängning av provotid eller verkställighet av påföljd,
4. återstående frågor som avser ansvar.

Om någon ledamot anser att den tilltalade ska överlämnas till särskild vård av annat slag än sluten ungdomsvård ska, enligt paragrafens tredje stycke, före omröstning enligt andra stycket 3 röstas särskilt angående denna mening. I 29 kap. 3 § regleras själva omröstningsförfarandet.

14.10.2 Överväganden och förslag

Förslag: Regleringen anpassas till systemet med villkorligt fängelse vilket innebär att 29 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken ändras så att det ska röstas särskilt angående frågan om vilken tilläggs-sanktion ett villkorligt fängelsestraff ska förenas med.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Införandet av det system med villkorligt fängelse som vi föreslår innebär att ändringar behöver göras i omröstningsreglerna, åtminstone i 29 kap. 2 § andra stycket 3 rättegångsbalken. Det vore möjligt att endast stryka några ord i paragrafen. Vi anser dock att det behöver övervägas mer noggrant om detta skulle innebära en ändamålsenlig och rationell ordning för omröstning i förhållande till villkorligt fängelse.

Så som regleringen i 29 kap. 2 § andra stycket 3 i dag är utformad ska det röstas i ett sammanhang över de flesta frågor som avser påföljd. Utan en mer genomgripande förändring av bestämmelsen skulle det om vårt påföljdssystem införs röstas samlat om fängelsestraffets längd, beslut om att det ska vara villkorligt och valet av tilläggssanktion. Det bör övervägas vilka konsekvenser detta får och om det leder till att omröstning sker i en lämplig ordning eller om det bör röstas särskilt om någon eller några frågor. Det är också viktigt att bestämmelserna utformas på ett sätt som innebär att det är tydligt hur omröstning ska ske och vilken mening som ska gälla efter omröstning.

Bestämmelserna om hur omröstningen ska gå till i 29 kap. 3 § rättegångsbalken bygger på att det i stor utsträckning är möjligt att avgöra hur olika påföljdsoptioner förhåller sig till varandra i ingripandegrad. Våra förslag innebär att fängelse, oavsett om straffet döms ut villkorligt eller ovillkorligt, är att anse som svårare än böter och att ovillkorligt fängelse är mer ingripande än villkorligt fängelse. Vidare är tilläggs-sanktionerna till villkorligt fängelse rangordnade på så sätt att dagsböter är minst ingripande samtidigt som samhällstjänst och övervakning i ingripandegrad är jämställda med varandra.

Skyldigheten att utföra tilläggssanktionen åläggs inte den dömd genom en föreskrift till det villkorliga fängelsestraffet, utan utgör en del av den utdömda påföljden. Genomförandet av tilläggssanktionen är ett villkor för att den dömd inte ska behöva avtjäna fängelsestraffet i anstalt. Om omröstning sker enligt den nuvarande regleringen skulle rättens ledamöter i ett sammanhang rösta över följande frågor:

1. Brottslighetens straffmättningsvärde.
2. När straffmättningsvärdet motsvarar fängelse på viss tid – om fängelsestraffet ska vara villkorligt.
3. Vilken tilläggssanktion det villkorliga fängelsestraffet ska förenas med.

4. Tilläggssanktionens omfattning, dvs. antalet dagsböter eller antalet timmar samhällstjänst.

Detta kan illustreras genom några exempel.

Exempel 1

- Ordföranden anser att påföljden ska bestämmas till ovillkorligt fängelse tre månader.
- Nämndeman A anser att påföljden ska bestämmas till villkorligt fängelse tre månader med 120 dagsböter som tilläggssanktion.
- Nämndemännen B och C anser att påföljden ska bestämmas till villkorligt fängelse fyra månader med 100 timmar samhällstjänst som tilläggssanktion.

Inget av alternativen har fått mer än hälften av rösterna. Hälften av ledamöterna har röstat för villkorligt fängelse med samhällstjänst, men det är inte den för den tilltalade lindrigaste påföljden. Det alternativet omfattar inte heller ordförandens röst. Därmed ska enligt 29 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken en sammanläggning göras av den röst som är ogynnsammast för den tilltalade, ordförandens, och de röster som är näst minst gynnsamma, de röster som lämnats av nämndemännen B och C. Därigenom uppstår majoritet för det alternativet och påföljden ska alltså bestämmas till villkorligt fängelse fyra månader med samhällstjänst som tilläggssanktion.

Exempel 2

- Ordföranden anser att påföljden ska bestämmas till villkorligt fängelse fyra månader med 100 timmar samhällstjänst som tilläggssanktion.
- Nämndeman A anser att påföljden ska bestämmas till ovillkorligt fängelse tre månader.
- Nämndemännen B och C anser att påföljden ska bestämmas till villkorligt fängelse fyra månader med övervakning som tilläggssanktion.

Inget alternativ har fått mer än hälften av rösterna. Hälften av ledamöterna har röstat för villkorligt fängelse med övervakning. Med hänsyn till att övervakning och samhällstjänst är jämställda i ingripandegrad kan detta dock inte anses vara den för den tilltalade lindrigaste påföljden. Därmed ska enligt 29 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken

nämndeman A:s röst (som är mest ogynnsam för den tilltalade) läggas samman med de röster som är näst minst förmånliga för den tilltalade. Med hänsyn till att övervakning och samhällstjänst är jämställda i ingripandegrad är detta dock inte möjligt. Resultatet bör då bli att påföljden bestäms till villkorligt fängelse med övervakning som tilläggs-sanktion, eftersom det alternativet har fått flest röster.

Då tilläggssanktionerna i vårt system inte utgör föreskrifter till det villkorliga fängelsestraffet blir de enligt den nuvarande regleringen inte föremål för särskild omröstning. Som illustras i exemplen innebär det att ett stort antal frågor vid påföljdsbestämningen ska röstas om samlat. Även om denna samlade omröstning många gånger kommer att leda till rimliga resultat framstår den enligt vår mening inte som helt ändamålsenlig eller träffsäker. Om en ledamot röstar för ett ovillkorligt fängelsestraff, men omröstningen leder till att det ska dömas ut ett villkorligt fängelsestraff, har den överröstade ledamoten inte någon möjlighet att påverka vare sig valet av tilläggssanktion eller tilläggssanktionens omfattning. Det gäller oavsett om ett villkorligt fängelsestraff med en viss tilläggssanktion fått mer än hälften av rösterna eller om det är en sammanläggning av röster som lett till att det alternativet ska gälla. Enligt vår uppfattning vore det bättre om reglerna utformades på ett sätt som innebär att det ska röstas särskilt över fler frågor. Det framstår som logiskt och rimligt att det genomförs separata omröstningar i frågan om fängelsestraffet ska vara villkorligt och i valet av tilläggssanktion.

Vi föreslår därför att reglerna ska utformas på det sättet att det först ska röstas i ett sammanhang om brottslighetens straffmättningsvärde samt – för det fall att straffmättningsvärdet motsvarar ett fängelsestraff – om fängelsestraffet ska vara villkorligt eller ovillkorligt. Om denna omröstning resulterar i att det ska dömas ut ett villkorligt fängelsestraff ska det därefter röstas särskilt i fråga om vilken tilläggssanktion det villkorliga fängelsestraffet ska förenas med och vilken omfattning tilläggssanktionen ska ha. Slutligen ska särskild omröstning ske i övriga frågor om påföljd som inte omfattats av tidigare omröstningar, exempelvis storleken på dagsboten, förverkande eller näringsförbud (enligt nuvarande 29 kap. 2 § andra stycket 4 rättegångsbalken). Detta kan åskådliggöras genom följande exempel.

Exempel 3

- Ordföranden anser att påföljden ska bestämmas till fängelse fyra månader och att straffet inte ska vara villkorligt.
- Nämndeman A anser att påföljden ska bestämmas till fängelse tre månader och att straffet ska vara villkorligt.
- Nämndemännen B och C anser att påföljden ska bestämmas till fängelse fyra månader och att straffet ska vara villkorligt.

Inget av alternativen har fått mer än hälften av rösterna. Hälften av ledamöterna har röstat för villkorligt fängelse fyra månader, men det är inte det alternativ som innebär den lindrigaste påföljden. Det alternativet omfattar inte heller ordförandens röst. Därmed ska enligt 29 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken ordförandens röst (som är den mest ogynnsamma för den tilltalade) läggas samman med de röster som lämnats av nämndemännen B och C (som är näst minst förmånliga för den tilltalade). Då uppstår majoritet för det alternativet – dvs. villkorligt fängelse fyra månader. Därefter genomförs en särskild omröstning om valet av tilläggssanktion varvid utfallet exempelvis kan bli att:

Exempel 4

- Ordföranden anser att 100 timmars samhällstjänst bör väljas som tilläggssanktion.
- Nämndemännen A och B anser att övervakning bör väljas som tilläggssanktion.
- Nämndeman C anser att 100 dagsböter bör väljas som tilläggssanktion.

Hälften av ledamöterna har röstat för övervakning som tilläggssanktion. Detta är dock inte den för den tilltalade lindrigaste påföljden. Det är inte heller möjligt att göra en sammanläggning av rösterna, eftersom samhällstjänst och övervakning är jämställda i ingripandegrad. Avgörande för frågan blir då vilket alternativ som fått flest röster. Därmed ska övervakning väljas som tilläggssanktion.

14.11 Rättegången i brottmål

– förbudet mot reformatio in pejus

14.11.1 Nuvarande reglering

51 kap. 25 § rättegångsbalken innehåller bestämmelser om förbudet mot reformatio in pejus, dvs. förbudet mot ändring av påföljd till klagandens nackdel i högre instans.

Enligt huvudregeln i första meningen i paragrafens första stycke får hovrätten inte med anledning av den tilltalades överklagande eller av åklagarens överklagande till den tilltalades förmån döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som tingsrätten dömt till. Enligt andra meningen i första stycket får hovrätten dock utan hinder av förbudet mot reformatio in pejus överlämna den tilltalade till särskild vård enligt 31 eller 32 kap. brottsbalken eller döma till annan påföljd om tingsrätten beslutat om sådan vård. Enligt paragrafens andra stycke ska sluten ungdomsvård dock jämföras med fängelse vid tillämpningen av första stycket.

Paragrafens tredje stycke innehåller tre undantag från förbudet mot reformatio in pejus. Förbudet gäller inte om

1. tingsrätten har förenat en villkorlig dom eller en skyddstillsyn med en föreskrift som förutsätter samtycke och den tilltalade inte längre samtycker till föreskriften,
2. tingsrätten har bestämt påföljden till skyddstillsyn och den tilltalade har misskött skyddstillsynen på ett sådant sätt att det finns förutsättningar enligt 28 kap. 8 § brottsbalken att undanröja den, eller
3. det kommer fram utredning som innebär att det enligt 58 kap. 3 § första stycket 3 finns förutsättningar för resning i fråga om påföljd.

14.11.2 Överväganden och förslag

Förslag: Regleringen i 51 kap. 25 § rättegångsbalken ändras på så sätt att undantagen i tredje stycket 1 och 2 utgår. Därutöver förtydligas det i andra stycket att sluten ungdomsvård ska jämföras med fängelse som inte är villkorligt.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Förbudet mot reformatio in pejus ska gälla även i förhållande till vårt system med villkorligt fängelse. Förbudet innebär alltså i grunden att högre rätt inte får välja en mer ingripande påföljd, om domen endast överklagats av den tilltalade eller av åklagaren till förmån för den tilltalade. Den grundläggande principen så som den kommer till uttryck i 51 kap. 25 § rättegångsbalken fungerar enligt vår mening även i förhållande till det påföljdssystem vi föreslår. Bestämmelserna i paragrafen behöver dock tolkas med utgångspunkt i påföljdsoptionsalternativens inbördes rangordning.

Vårt system med villkorligt fängelse innebär att rangordningen mellan olika påföljdsoptioner blir tydligare än i dag. Detta kan få till följd att tillämpningen av förbudet mot reformatio in pejus förenklas.

Utifrån hur vårt påföljdssystem är utformat innebär förbudet mot reformatio in pejus att högre rätt inte får döma till ett ovillkorligt fängelsestraff, om lägre rätt har förordnat att straffet ska vara villkorligt. Detta eftersom ett ovillkorligt straff alltid är mer ingripande och såldes är högre rangordnat. Vidare bör förbudet mot reformatio in pejus innebära att domstolen är förhindrad att välja en mer ingripande tilläggssanktion. Tilläggssanktionerna är rangordnade på det sättet att dagsböter är lägre än samhällstjänst och övervakning och dessa två är jämställda med varandra. Av detta skäl utgör förbudet mot reformatio in pejus inget hinder mot att hovrätten byter tilläggssanktion från övervakning till samhällstjänst. Hovrätten får dock inte höja den utmätta strafflängden eller fastställa ett antal timmar samhällstjänst som överstiger den nivå som motsvarar strafflängden som tingsrätten mätt ut.

Även om vi föreslår att möjligheten att överlämna den dömda till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska tas bort så kvarstår möjligheten att överlämna den dömda till rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. brottsbalken och att döma till någon av ungdomspåföljderna i 32 kap. brottsbalken. Mot denna bakgrund bör regleringen i andra meningen i 51 kap 25 § första stycket finnas kvar.

Med hänsyn till att villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras som påföljder uppkommer ett behov av förändringar i paragrafens tredje stycke. Den första punkten kan utgå eftersom vi föreslår att samhällstjänst inte längre ska kräva samtycke. Även andra punkten behöver ändras. Enligt den punkten gäller inte förbudet mot reformatio

in pejus när den som dömts till skyddstillsyn har misskött sig på ett sådant sätt att det vid tidpunkten för den högre instansens prövning finns förutsättningar för att undanröja påföljden. Med hänsyn till att verkställigheten av en skyddstillsyn som utgångspunkt ska inledas direkt efter domen är sådana situationer inte helt ovanliga. I vårt system är motsvarigheten till skyddstillsyn villkorligt fängelse med tilläggs-sanktionen övervakning. Enligt vårt förslag ska verkställigheten av tilläggs-sanktionerna som huvudregel påbörjas först när domen får laga kraft mot den dömden. Denna förändring innebär att behovet av en bestämmelse som motsvarar den i tredje stycket 2 framstår som mycket begränsat. Även denna bestämmelse kan därför enligt vår mening utgå. Vid sidan av detta bedömer vi inte att våra förslag ger upphov till något behov av ändringar i regleringen av förbudet mot reformatio in pejus.

14.12 Övriga följdändringar i rättegångsbalken

Förslag: Reglerna i 33 kap. 6 a och 6 b §§ rättegångsbalken anpassas så att det blir möjligt att använda förenklad delgivning och tillgänglighetsdelgivning under vissa förutsättningar i mål om upphävande av ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Vid sidan av de ändringar i rättegångsbalken som avhandlats tidigare i kapitlet har vi också identifierat ett behov av ytterligare några ändringar, som mer har karaktären av rena följdändringar. 33 kap. 6 a och 6 b §§ innehåller bestämmelser om att förenklad delgivning och tillgänglighetsdelgivning under vissa förutsättningar får användas även i mål om undanröjande av villkorlig dom och skyddstillsyn. Eftersom dessa påföljder utmönstras behöver reglerna ändras. På motsvarande sätt som gäller i dag bör delgivningsformerna kunna användas i mål om upphävande av ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt.

14.13 Internationell straffverkställighet m.m.

14.13.1 Inledning

Införandet av ett system med villkorligt fängelse ger upphov till ett behov av följdändringar i lagstiftning kopplad till internationellt samarbete. Det handlar framför allt om reglerna som avser erkännande och verkställighet av påföljder. I detta avsnitt redovisar vi våra förslag och bedömningar i förhållande till respektive regelverk.

Vid sidan av det som framgår i detta avsnitt har vi också tittat på andra närliggande frågor. I dessa delar har vi inte identifierat något behov av ändringar eller att redovisa närmare överväganden. Det gäller exempelvis reglerna om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande.¹ Eftersom förverkande är en särskild rättsverkan av brott och inte en straffrättslig påföljd ger inte införandet av vårt system med villkorligt fängelse upphov till något behov av ändringar. Låt vara att våra föreslagna skärpningar av straffskalorna kan medföra att möjligheterna att i Sverige verkställa utländska beslut om förverkande i någon mån ökar och att fler svenska förverkandebeslut kan verkställas utomlands.² Liknande effekter kan uppkomma också i förhållande till andra regelverk.

14.13.2 Lagen om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen

Förslag: Villkorligt fängelse ersätter villkorlig dom och skyddstillsyn i 1 kap. 4 § och 2 kap. 5 §. Hänvisningarna till brottsbalken i 3 kap. 12 och 13 §§ anpassas till systemet med villkorligt fängelse.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

¹ Lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande.

² Jfr bl.a. artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande och 3 kap. 11 a § lagen om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Det straffrättsliga samarbetet inom EU bygger på principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål. Utgångspunkten är att medlemsstaterna inte ska ifrågasätta varandras domar och beslut utan i stället direkt verkställa dem, trots eventuella olikheter i medlemsstaternas materiella och processuella regleringar. Den 27 november 2008 antog rådet rambeslut 2008/947/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder. Rambeslutet innehåller bestämmelser om när en medlemsstat får sända över en dom på frivårdspåföljd till en annan medlemsstat för att erkännas och verkställas där. Vidare finns bestämmelser om under vilka förutsättningar den mottagande medlemsstaten ska erkänna domen och verkställa påföljden. Rambeslutet innebär som utgångspunkt en skyldighet för den mottagande staten att erkänna och verkställa en annan stats dom. Det finns däremot ingen skyldighet för en medlemsstat att sända över en dom till en annan stat.

Rambeslutet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen. Med en svensk dom på frivårdspåföljd avses en dom som meddelats av en svensk domstol, som har vunnit laga kraft och som avser påföljderna fängelse, i de fall den dömde villkorligt frigetts, villkorlig dom och skyddstillsyn (1 kap. 4 § första stycket). Det inkluderar också beslut om villkorlig frigivning och beslut som har meddelats med stöd av brottsbalken i samband med verkställigheten av en påföljd som avses i första stycket och som inte innebär att en villkorlig dom eller skyddstillsyn undanröjts eller att villkorligt medgiven frihet förklarats förverkad (1 kap. 4 § andra stycket). Införandet av ett system med villkorligt fängelse innebär att de nu redovisade bestämmelserna behöver ändras, enligt vår mening genom att villkorligt fängelse ersätter villkorlig dom och skyddstillsyn. I detta sammanhang är villkorligt fängelse alltså att betrakta som en frivårdspåföljd. Genom ändringen ska regleringen följaktligen tillämpas i förhållande till de som dömts till villkorligt fängelse eller är villkorligt frigivna.

Sedan en dom erkänts i en annan medlemsstat får Sverige i vissa fall meddela följdbeslut enligt 2 kap. 5 §. I sådana fall ska Kriminalvården, enligt andra stycket, överlämna ett ärende om följdbeslut som myndigheten inte själv är behörig att besluta om till antingen över-

vakningsnämnden, om domen avser fängelse i de fall den dömd villkorligt frigetts, eller åklagare, om domen avser villkorlig dom eller skyddstillsyn. Bestämmelsen behöver ändras. Enligt vår mening bör villkorligt fängelse ersätta villkorlig dom och skyddstillsyn.

När en utländsk dom på frivårdspåföljd ska verkställas i Sverige finns möjlighet för Kriminalvården att besluta om att skyldigheter enligt domen ska anpassas till svenska förhållanden (3 kap. 12 §). Detta ska ske om den skyldighet som den dömd ska iaktta enligt domen på frivårdspåföljd är oförenlig med de åligganden som följer av eller de möjligheter att meddela föreskrifter som finns i 26 kap. 11 och 14–17 §§ eller i 28 kap. 2 a § brottsbalken. Genom införandet av systemet med villkorligt fängelse ska samhällstjänst inte längre dömas ut som en särskild föreskrift till skyddstillsyn och villkorlig dom, utan samhällstjänst ska vara en tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Mot denna bakgrund behöver hänvisningarna i bestämmelsen till brottsbalken justeras. Möjligheten att meddela föreskrifter i förhållande till den som avtjänar villkorligt fängelse ska inte regleras i brottsbalken, utan i den nya lagen om villkorligt fängelse. En hänvisning till relevanta bestämmelser i denna lag bör därför också föras in i paragrafen. Liknande förändringar behöver göras i 3 kap. 13 §, där det anges vilka regler som ska tillämpas vid verkställigheten, som också innehåller hänvisningar till paragrafer i brottsbalken.

14.13.3 Lagen om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

Förslag: I 1 kap. 4 § förtydligas att lagen ska tillämpas på svenska domar som avser fängelsestraff som inte är villkorliga. Motsvarande förtydliganden görs också i 3 kap. 12 § där det regleras vilka regler som ska gälla vid anpassning av en utländsk påföljd och i 3 kap. 21 § som reglerar vad som ska gälla för verkställigheten i Sverige.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inom EU har det också utarbetats ett gemensamt regelverk för erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder. På motsvarande sätt som för frivårdspåföljderna har det antagits ett rambeslut som innehåller bestämmelser om när en medlemsstat får sända över en dom på frihetsberövande påföljd till en annan medlemsstat för att erkännas och verkställas där.³ I rambeslutet finns bl.a. bestämmelser om under vilka förutsättningar den mottagande medlemsstaten ska erkänna domen och verkställa påföljden. Rambeslutet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. Införandet av det system med villkorligt fängelse som vi föreslår ger inte upphov till något större behov av ändringar i lagen. Det behöver förtydligas i 1 kap. 4 § att det som avses är fängelse som inte är villkorligt. Vidare behövs några ytterligare ändringar. Förutsättningarna för att överföra en utländsk dom till Sverige regleras i 3 kap. I 12 § finns bestämmelser om anpassning av den utländska påföljden till svenska förhållanden. I paragrafens tredje stycke bör det förtydligas att en frihetsberövande påföljd endast får anpassas till fängelse som inte är villkorligt, sluten ungdomsvård eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård. Hur verkställigheten i Sverige ska gå till regleras i 21 § i samma kapitel, ett liknande förtydligande behöver göras där. Några ändringar i sak är inte avsedda.

Utöver detta anser vi inte att några andra förändringar i lagen är nödvändiga. Inte heller i 1 kap. 5 §, som innehåller en definition av vad som avses med en utländsk dom på frihetsberövande påföljd. Detta eftersom det i punkten 2 anges att det ska handla om fängelse *eller annan frihetsberövande åtgärd*, vilket således redan i dag diskvalificerar villkorliga fängelsestraff som dömts ut i en annan medlemsstat.

14.13.4 Lagen om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen

Bedömning: Reglerna behöver inte ändras.

³ Rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen.

Skälen för vår bedömning

Det finns inom EU även ett regelverk för erkännande och verkställighet av bötesstraff. Detta är baserat på ett rambeslut som i svensk rätt har genomförts genom lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen.⁴ I några paragrafer i lagen finns bestämmelser om förvandling av böter till fängelse. Enligt 2 kap. 3 § ska Kronofogdemyndigheten, om ett beslut om bötesstraff sänds över för verkställighet i en annan medlemsstat, inte tillåta att bötesstraffet förvandlas till fängelse eller annan påföljd i den andra medlemsstaten. Det anges också att bötesstraff som verkställs i Sverige efter beslut enligt lagen inte får förvandlas till fängelse (3 kap. 2 §). Enligt vår bedömning föranleder vårt system med villkorligt fängelse inget behov av ändringar i dessa bestämmelser. Detta eftersom vi inte föreslår några ändringar av reglerna om förvandling av böter, dessa ska även fortsättningsvis förvandlas till ett ovillkorligt fängelsestraff. Dessutom kan böter enligt svensk rätt inte förvandlas till någon annan påföljd än fängelse.

När dagsböter döms ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse är detta utifrån hur vårt system är uppbyggt att betrakta som en integrerad del av det villkorliga fängelsestraffet. Detta bör dock inte utgöra hinder mot att den del av domen som avser dagsböter kan sändas över för verkställighet i andra medlemsstater med stöd av lagen om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen. Detta i likhet med vad som hittills har gällt när villkorlig dom eller skyddstillsyn förenas med böter (prop. 2014/15:138 s. 112).

14.13.5 Lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Förslag: Regleringen i lagen anpassas till systemet med villkorligt fängelse. I 6 § förtydligas att det vid omvandling till fängelse inte får beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Vidare förtydligas i 8 och 9 §§ att möjligheten till överförande av fängelsestraff till en annan nordisk stat endast avser fängelsestraff som inte är villkorliga. Vad gäller övervakning i Sverige av den som blivit villkorligt dömd i en annan nordisk stat förtydligas i 12 § första stycket

⁴ Rådets rambeslut 2005/214/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av bötesstraff.

att det under verkställigheten ska tillämpas vad som enligt svensk lag gäller för villkorligt fängelse med övervakning som tilläggs-sanktion. I 14 § anges att om en påföljd som dömts ut villkorligt i en annan nordisk stat undanröjs ska domen anses som en dom på villkorligt fängelse. 15 § ändras på det sättet att den svenska domen ska behandlas som en dom på villkorligt fängelse när den undanröjs för att det ska dömas ut en gemensam påföljd som även omfattar andra brott. Avslutningsvis förtydligas i 16 § att beslut i en annan nordisk stat om att ett villkorligt fängelsestraff som dömts ut i Sverige inte längre ska vara villkorligt eller ska undanröjas eller verkställas i anstalt, ska gälla även här.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inom Norden kan domar och beslut i brottmål verkställas i ett annat nordiskt land med stöd av enhetlig lagstiftning i de nordiska staterna. De svenska reglerna finns i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

I 1–4 a §§ finns bestämmelser om verkställighet av bl.a. böter och viten. Dessa bestämmelser bedöms inte påverkas av våra förslag.

I 5–9 §§ finns bestämmelser om verkställighet av frihetsstraff, dvs. påföljder som innebär att den dömda berövas friheten, samt regler om tvångsmedel. I 5 § regleras när domar på frihetsberövande påföljder kan överflyttas för verkställighet i Sverige. Om en framställning om verkställighet i Sverige bifalls, ska enligt 6 § det utdömda straffet omvandlas till fängelse på lika lång tid. I 8 § regleras förutsättningarna för att en svensk dom på fängelse ska verkställas i de övriga nordiska länderna. 9 § innehåller bestämmelser om att det vid överförande dels ska föreskrivas villkor om att den som ska överföras till en annan nordisk stat inte får åtalas eller straffas för något annat brott som har begåtts före överförandet, dels inte får överlämnas eller utlämnas vidare till en stat utanför Norden. Om det system med villkorligt fängelse som vi föreslår införs är det nödvändigt att ändra i de nu redovisade bestämmelserna. I 6 § bör förtydligas att straffet ska omvandlas till fängelse

som inte är villkorligt. Vidare bör det i 8 och 9 §§ förtydligas att det som avses är fängelse som inte är villkorligt.

I 10–16 §§ finns bestämmelser om övervakning av villkorligt dömda m.m. Dessa bestämmelser reglerar möjligheten att flytta över verkställigheten av övervakningen av den som blivit dömd till en icke frihetsberövande påföljd. Vid överflyttning till Sverige ska enligt 12 § det som har bestämts i den andra staten om provotid och övervakningstid gälla på samma sätt som om domen meddelats i Sverige. De föreskrifter som meddelats i anslutning till domen ska också gälla, om inte Kriminalvården beslutar något annat, och i övrigt ska det som gäller för skyddstillsyn tillämpas. Bestämmelsen behöver ändras för att anpassas till systemet med villkorligt fängelse, på det sättet att reglerna för villkorligt fängelse ska tillämpas i stället för reglerna för skyddstillsyn.

14 § möjliggör att en icke frihetsberövande påföljd som meddelats i ett annat nordiskt land får undanröjas i Sverige, även om övervakning inte har anordnats här, om den berörda personen ska dömas för annat brott som begåtts under provotiden eller före dess början. I sådana fall ska den tidigare domen betraktas som en dom på skyddstillsyn. Paragrafen bör ändras på det sättet att om en påföljd som dömts ut villkorligt i en annan nordisk stat undanröjs ska den tidigare domen anses som en dom på villkorligt fängelse.

Enligt 15 § kan övervakning av den som i Sverige dömts till skyddstillsyn överflyttas. Även om det som kan flyttas över anges vara ”övervakning”, förekommer också att domar på skyddstillsyn som förenats med samhällstjänst i sin helhet flyttas över. I vårt system med villkorligt fängelse är övervakning och samhällstjänst två fristående tilläggs-sanktioner. Mot denna bakgrund bör möjligheten att flytta över verkställighet enligt 15 § avgränsas till villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion. En följd av detta är att samhällstjänst till skillnad från i dag aldrig kommer att kunna överflyttas. Denna ordning framstår inte som helt ändamålsenligt. Att utvidga regleringen till att omfatta samhällstjänst som tilläggssanktion till villkorligt fängelse kräver dock en djupare analys än vad som låter sig göras i detta sammanhang. Det finns goda skäl att se över regleringen framöver.

Slutligen behöver även 16 § ändras. Enligt paragrafen ska ett beslut i en annan nordisk stat om undanröjande av en villkorlig dom eller skyddstillsyn som dömts ut i Sverige gälla också här. Regleringen behöver anpassas till systemet med villkorligt fängelse. Det bör i para-

grafen anges att ett beslut meddelat i en annan nordisk stat om att ett villkorligt fängelsestraff som dömts ut i Sverige inte längre ska vara villkorligt ska gälla även här. Eftersom det kan finnas skillnader i staternas regelverk för sådana beslut bör det anges att det även kan vara fråga om beslut om att straffet ska undanröjas eller annars verkställas i anstalt. Alla beslut som innebär att det villkorliga fängelsestraffet inte längre ska gälla bör omfattas.

14.13.6 Lagen om internationell verkställighet i brottmål

Förslag: Regleringen i lagen anpassas till systemet med villkorligt fängelse. Det förtydligas i definitionen av en svensk dom på frihetsberövande påföljd i 1 kap. 4 § att en sådan ska avse fängelse som inte är villkorligt eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård. Liknande förtydliganden görs också i 3 kap. 11 och 20 §§.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Vid sidan av det EU-rättsliga regelverket och det nordiska samarbetet finns bestämmelser om överförande av straffverkställighet i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (IVL). Regeringen har nyligen beslutat om en proposition med förslag om en ny lag om internationell verkställighet i brottmål, som är avsedd att ersätta IVL (prop. 2024/2025:104). Vi har undersökt behovet av ändringar i den nya lagen.

Enligt 1 kap. 1 § innehåller lagen bestämmelser om internationellt samarbete om verkställighet av frihetsberövande påföljder, bötesstraff och beslut om förverkande. Lagen innehåller således bl.a. regler som möjliggör överförande av fängelsestraff till och från Sverige. Införandet av ett system med villkorligt fängelse innebär att det behöver klargöras i lagen att den ska tillämpas på fängelsestraff som inte är villkorliga, dvs. som utgör en frihetsberövande påföljd. Av detta skäl bör det i definitionen av en svensk dom på frihetsberövande påföljd i 1 kap. 4 § 1 förtydligas att med detta avses en dom på fängelse som inte är villkorligt eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård.

Förutsättningarna för att överföra en utländsk dom till Sverige regleras i 3 kap. I 11 § finns bestämmelser om anpassning av den utländska påföljden till svenska förhållanden. I paragrafens andra stycke bör det förtydligas att en frihetsberövande påföljd endast får anpassas till fängelse som inte är villkorligt, eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård. Hur verkställigheten i Sverige ska gå till regleras i 20 § i samma kapitel. Det bör där tydliggöras att det är reglerna för verkställighet av fängelse som inte är villkorligt eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård som ska tillämpas.

14.13.7 Lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

Förslag: 2 § ändras så att samarbetet enligt lagen ska omfatta villkorliga fängelsestraff. Även regleringen i 13 och 20 §§ anpassas till systemet med villkorligt fängelse.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Även när det gäller frivårdspåföljderna finns ytterligare regler vid sidan av det EU-rättsliga regelverket och det nordiska samarbetet. Enligt 1 § första stycket ska lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet tillämpas i förhållande till stater som tillträtt övervakningskonventionen och andra stater med vilka Sverige ingått överenskommelse om sådant samarbete. Av paragrafens andra stycke framgår att regeringen om det finns synnerliga skäl också kan besluta om verkställighetssamarbete enligt regleringen i lagen i enskilda fall.

Av 2 § framgår att samarbetet enligt lagen avser verkställighet av frivårdspåföljder i Sverige och främmande stat. Enligt 2 § 2 a får verkställighet i främmande stat ske av svensk dom på skyddstillsyn. Införandet av ett system med villkorligt fängelse innebär att det är nödvändigt att ändra regleringen. I vårt system kommer innehållet i en skyddstillsyn primärt att motsvaras av villkorligt fängelse med övervakning som tilläggssanktion. Hittills har samhällstjänst varit möjligt

att besluta om som en föreskrift till villkorlig dom eller skyddstillsyn. Lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet har inte ändrats efter att möjligheten att döma till samhällstjänst infördes. När lagen infördes var uppfattningen att övervakningskonventionen utgick från att det skulle kunna vara möjligt att överflytta all form av verkställighet i frihet, inklusive en villkorlig dom som likt den svenska vid sidan av prøvotiden inte har något verkställighetsinnehåll (prop. 1978/79:3 s. 20–22). Med hänsyn till den villkorliga domens begränsande rättsverkningar och att överförande av verkställigheten skulle vara förenat med en viss administration landade dock departementschefen i att det inte borde vara möjligt att överflytta en sådan påföljd. Enligt vår mening finns det goda skäl för att möjliggöra överflyttning av villkorligt fängelse med samhällstjänst som tilläggssanktion. För enkelhetens skull anser vi att det bör föreskrivas att villkorligt fängelse får överflyttas, oavsett tilläggssanktion. Detta även om det framstår som osannolikt att det skulle begäras att villkorligt fängelse utan tilläggssanktion eller med dagsböter som tilläggssanktion förs över. Utifrån uttalandena i förarbetena bedömer vi att detta är tillåtet enligt övervakningskonventionen.

Lagen ger också möjlighet att överflytta verkställigheten av domar på fängelse, sedan den dömdes frigivits villkorligt, till och från Sverige. I vårt system med villkorligt fängelse ska villkorlig frigivning endast ske vid verkställighet av ovillkorligt fängelsestraff. Mot denna bakgrund saknas anledning att ändra eller förtydliga exempelvis bestämmelsen i 2 § 2 b.

I 13 § anges att vissa regler i brottsbalken ska tillämpas under prøvotiden. Innehållet i dessa regler, såvitt gäller verkställighet av ovillkorliga fängelsestraff, ändras inte genom våra förslag. För villkorligt fängelse kommer motsvarande reglering att finnas i lagen om villkorligt fängelse, varför en hänvisning till lagen behöver läggas till i paragrafen.

Förfarandet enligt lagen är uppbyggt på det sättet att en framställning om verkställighet ges in till Justitiedepartementet (7 §). Regeringen har sedan att pröva om framställningen ska avslås på vissa i lagen särskilt angivna avslagsgrunder. Om det är fråga om en framställning om fullständig verkställighet, dvs. att Sverige helt ska överta verkställigheten av domen, ska framställningen, om regeringen inte avslår den, överlämnas till riksåklagaren för handläggning. Därefter ska riksåklagaren ansöka hos rätten om prövning av framställningen. Om rätten bifaller framställningen ska den bestämma ny påföljd enligt svensk

lag för brott som avses i framställningen (18 §). Den nya påföljden får dock inte innebära att den dömda berövas friheten och inte heller bestämmas till enbart böter. De påföljder som därmed kan komma i fråga är i första hand skyddstillsyn eller villkorlig dom. I 20 § finns en särskild reglering för situationer då en villkorlig dom eller skyddstillsyn som dömts ut enligt 18 § undanröjs, som innebär att den dömda ska tillgodoräknas frihetsberövande i den främmande staten i den mån det är skäligt. Även dessa regler behöver anpassas till systemet med villkorligt fängelse. Det innebär enligt vår bedömning dock enbart att det är nödvändigt att ändra i 20 §, på det sättet att undanröjande av villkorlig dom och skyddstillsyn ersätts med att beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt upphävs.

Något som vi vill uppmärksamma är om 20 § över huvud taget behövs. Detta med hänsyn till att regleringen för tillgodoräknande av tid för frihetsberövande numera gäller även tid som frihetsberövad utomlands (se 2 § lagen [2018:1250] om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande). Vi har dock stannat vid att inte föreslå att paragrafen upphävs eftersom vi anser att frågan behöver analyseras djupare än vad som är möjligt i detta sammanhang.

14.13.8 Lagen om utlämning för brott

Förslag: Regleringen i 11 § utlämningslagen förtydligas så att det framgår att utlämning inte får ske om den person som begärs utlämnad i Sverige ska undergå fängelse som inte är villkorligt eller annars omhändertas på anstalt.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Förutsättningarna för utlämning för brott enligt 4 § utlämningslagen styrs av vilken straffskala som gäller för brottet i Sverige alternativt av den påföljd som dömts ut i den stat som ansöker om utlämning. De ändringar vi föreslår av straffskalorna har ingen direkt betydelse för tillämpningen av paragrafen. I övrigt påverkar våra förslag inte förutsättningarna för utlämning enligt 4 §. Däremot bedömer vi att regler-

ingen i 11 § första stycket påverkas av våra förslag. Enligt bestämmelsen får utlämning inte ske bl.a. om den person som begärs utlämnad ska undergå fängelse eller annars omhändertas på anstalt i Sverige. Eftersom begreppet fängelse enligt våra förslag ska omfatta såväl ovillkorligt fängelse som fängelse som dömts ut villkorligt, behöver det förtydligas att det som avses i paragrafen är fängelse som inte är villkorligt. Vi har övervägt om en liknande ändring behövs i 16 § tredje stycket sista meningen, som reglerar i vilken mån tvångsmedelsbeslut gäller när det föreligger hinder mot utlämning enligt 11 § första stycket. Vi har dock landat i att det inte är nödvändigt att ändra 16 §. Detta då den avgränsning som ska gälla enligt 11 §, till verkställighet av fängelse som inte är villkorligt, genom hänvisningen i 16 § får anses gälla även vid tillämpningen av denna paragraf. Vi har vid sidan av detta inte identifierat något behov av följdändringar i utlämningslagen.

14.13.9 Lagstiftning om överlämnande från Sverige enligt en arresteringsorder

Bedömning: Reglerna behöver inte ändras.

Skälen för vår bedömning

Det finns regelverk för överlämnande enligt en arresteringsorder inom EU och Norden. Detta regleras i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. I samband med att Förenade kungariket lämnade EU avtalades om ett särskilt regelverk för överlämnande mellan Förenade kungariket och medlemsstaterna, vilket i flera avseenden motsvarar regelverket för europeisk arresteringsorder.⁵ Avtalet är direkt tillämpligt i varje stat och för svenskt vidkommande kompletteras avtalet av bestämmelserna i lagen (2021:709) med kompletterande bestämmelser

⁵ Avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan av den 30 december 2020. Avtalets giltiga och slutgiltiga version är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning (EUT L 149, 30.4.21, s. 10). De delar av avtalet som är relevanta för detta sammanhang finns i prop. 2020/21:197 som bilaga 1.

om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket.

Förutsättningarna för överlämnande av en person inom ramen för de olika regelverken styrs bl.a. av straffskalan för brottet i den stat som begärt överlämnande eller vilken påföljd som dömts ut där (2 kap. 2 och 5 a §§ lagen om europeisk arresteringsorder, 2 kap. 2 § lagen om nordisk arresteringsorder samt artikel 599.1 i avtalet mellan EU och Förenade kungariket). De ändringar som vi föreslår exempelvis av straffskalorna och reglerna för straffmätning har ingen påverkan på möjligheterna att överlämna någon från Sverige enligt de nämnda reglerna, eftersom det styrs av lagstiftningen i den begärande medlemsstaten.

Inte heller förutsättningarna för att överföra verkställigheten av en frihetsberövande påföljd till Sverige i samband med att begäran om överlämnande enligt en arresteringsorder har avslagits påverkas av våra förslag. Ett sådant överförande får nämligen endast avse frihetsberövande påföljder (se 7 kap. lagen om europeisk arresteringsorder och 6 kap. lagen om nordisk arresteringsorder). Vi har inte heller i övrigt identifierat något behov av ändringar i lagstiftningen.

14.13.10 Övrigt internationellt rättsligt samarbete

Bedömning: Reglerna behöver inte ändras.

Skälen för vår bedömning

Vi har även gått igenom och övervägt behovet av ändringar i reglerna för internationellt straffrättsligt samarbete i övrigt. Som beskrivits i avsnitt 14.2 och 14.3 bedömer vi att möjligheterna att använda olika tvångsmedel kommer att öka till följd av de skärpningar vi föreslår av straffskalorna och av reglerna för straffmätning. Eftersom reglerna om internationellt rättsligt samarbete i brottmål i stor utsträckning är sammankopplad med den straffprocessuella lagstiftningen, kan detta också innebära att möjligheterna att använda processuella tvångsmedel efter begäran från utländska myndigheter ökar. I likhet med vad som anförts i de andra avsnitten, anser vi dock inte att detta är något som medför att reglerna behöver ändras.

Även i övrigt innehåller flera regelverk bestämmelser som knyter an till brottets straffskala. Så är fallet exempelvis enligt 3 kap. 7 § första stycket i lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Det samma gäller enligt andra stycket i den enda paragrafen i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg. Inte heller dessa regler behöver ändras.

Det finns också i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål olika befogenheter som är kopplade till straffskalan för brottet, exempelvis enligt 4 kap. 20 §. Inte heller dessa regler bedömer vi behöver ändras med anledning av att våra förslag genomförs. I 4 kap. 29 a § föreskrivs att en frihetsberövad person som avtjänar ett fängelsestraff i Sverige enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, efter ansökan får överföras till den stat där fängelsestraffet har utdömts för att där inställa sig för en ny prövning av domen. Hänvisningen ska ersättas med en hänvisning till den nya lagen (2025:000) om internationell verkställighet i brottmål. Mot bakgrund av att det i den lagen finns en begränsning till fängelsestraff som inte är villkorliga, finner vi inte anledning att införa något sådant förtydligande i 4 kap. 29 a § i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.

14.14 Övriga följdändringar

14.14.1 Personutredning i brottmål

Förslag: Villkorlig dom utgår ur 4 § i lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt, bortsett från den ändring som föreslagits i avsnitt 6.14, inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. innehåller bestämmelser om när och hur en särskild personutredning ska inhämtas. En sådan utredning kan bl.a. användas som underlag för att avgöra påföljdsfrågan i målet. Reglerna är utformade för en generell tillämpning med sikte på påföljdsvalet och är således i princip inte

kopplade till några specifika påföljder. Utöver de ändringar i 1 § som vi föreslår i avsnitt 6.14 är det enligt vår bedömning enbart nödvändigt att göra en ytterligare ändring i lagen. Enligt 4 § andra stycket 4 upphör ett uppdrag som förtroendeman när dom meddelas varigenom den misstänkte döms till böter eller villkorlig dom. Eftersom påföljden utmönstras bör villkorlig dom utgå från den aktuella paragrafen.

14.14.2 Utvisning på grund av brott

Förslag: Regleringen i 8 a kap. 1 § utlänningslagen ändras på det sättet att möjligheten för domstol att besluta om utvisning i samband med undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn utgår.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen. Enligt 1 § får en utlänning utvisas ur Sverige, under vissa förutsättningar, om han eller hon döms till en strängare påföljd än böter eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn och dömer till en annan påföljd. Med hänsyn till att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras ur påföljdssystemet bör möjligheten att besluta om utvisning vid undanröjande av påföljderna utgå. Möjligheten att besluta om utvisning i sådana fall har funnits under mycket lång tid. När den infördes angavs att om domstolen i ett första skede ansett att en frivårdspåföljd bör väljas och denna utväg misslyckats borde det, åtminstone vid allvarlig brottslighet, också i ett senare skede vara möjligt att besluta om utvisning (se prop. 1954:41 s. 99). Såväl reglerna om utvisning på grund av brott som påföljdssystemet har sedan dess genomgått stora förändringar. Om påföljden inte kan stanna vid böter har valet av påföljd i dag ingen direkt betydelse för utvisningsfrågan. Mot denna bakgrund saknas det enligt vår mening anledning att införa en möjlighet för domstol att besluta om utvisning i samband med att den upphäver ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt. Om det hade varit motiverat

med utvisning hade det beslutats om utvisning när straffet dömdes ut. Utöver detta har vi inte identifierat att våra förslag ger upphov till något behov av ändringar i utlänningslagen.

Mot bakgrund av att vi föreslår skärpningar av reglerna om straffmätningen kan det dock konstateras att om förslagen genomförs kan det få till följd att utvisning aktualiseras i fler fall än i dag, eftersom de straffvärdegränser som finns i lagstiftningen, exempelvis i 1 § första stycket 2, i fler fall uppnås. Vi anser emellertid inte att det kan anses ingå i vårt uppdrag att omvärdera vilka straffvärdemässiga gränser eller andra förutsättningar som ska gälla för utvisning på grund av brott. Regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. har i uppdrag att se över regelverket om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08). Den utredningen ska redovisa sitt betänkande senast den 15 maj 2025, dvs. kort innan vi överlämnar vårt betänkande. Förslagen från den utredningen behöver i det fortsatta lagstiftningsarbetet samordnas med våra förslag.

14.14.3 Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Bedömning: Våra förslag medför att lagändringar är nödvändiga. Frågan om vilka lagändringar som ska göras bör hanteras tillsammans med andra förslag på detta område.

Skälen för vår bedömning

Det finns särskilda påföljder för unga lagöverträdare vilket regleras i 32 kap. brottsbalken. I våra direktiv anges uttryckligen att dessa bestämmelser inte ingår i vårt uppdrag. Regeringen har i stället gett en annan utredning i uppdrag att se över reglerna och föreslå skärpningar. Den utredningen är numera avslutad och dess arbete har resulterat i två betänkanden, *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39) och *Straffbarhetsåldern* (SOU 2025:11). Förslagen har remitterats.

För unga lagöverträdare gäller även särskilda processrättsliga regler framför allt genom lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Vi har gått igenom lagen och kan konstatera att våra förslag innebär att lagändringar är nödvändiga. 27 § fjärde stycket

behöver ändras eftersom villkorlig dom nämns där. Våra förslag kan också påverka tillämpningen av andra bestämmelser, exempelvis kan fler brott behöva utredas enligt 31 § första stycket. I Ds 2025:4 föreslås en ny lag om unga lagöverträdare. Med hänsyn till det övriga lagstiftningsarbete som pågår på detta område anser vi inte att det är ändamålsenligt att vi lämnar lagförslag i denna del. De förändringar som behöver göras utifrån våra förslag bör i stället lämpligen tas upp och behandlas gemensamt med de övriga ändringar som görs i lagstiftningen.

14.14.4 Socialförsäkringsbalken

Förslag: 7 kap. 2 § anpassas till att samhällstjänst utgör en tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse. Bestämmelserna som tar sikte på skyddstillsyn med s.k. kontraktsvård i 102 kap. 20 § samt 106 kap. 19, 27 och 31 §§ utgår.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

I Socialförsäkringsbalken finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den hittillsvarande regleringen för skyddstillsyn och villkorlig dom. Dessa bestämmelser behöver anpassas till systemet med villkorligt fängelse. 7 kap. 2 § innehåller bestämmelser om vem som är försäkrad för statligt personskydd. Skyddet omfattar bl.a. den som utför samhällstjänst. Paragrafen behöver anpassas till att samhällstjänst ska vara en tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse. Med hänsyn till att möjligheten att döma till skyddstillsyn med s.k. kontraktsvård avskaffas behöver den sista strecksatsen i 102 kap. 20 § upphävas. Av samma skäl behöver liknande ändringar göras i 106 kap. 19, 27 och 31 §§.

14.14.5 Lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Förslag: I 5 kap. 2 § 2 ersätts villkorlig dom med villkorligt fängelse.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Genom våra förslag utmönstras villkorlig dom som påföljd. Till följd av detta föreslår vi att reglerna om strafföreläggande ändras. I 5 kap. 2 § regleras att dna-registret får innehålla dna-profiler från prov som tagits med stöd av 28 kap. rättegångsbalken och som bl.a. avser personer som har godkänt ett strafföreläggande som avser villkorlig dom. Även denna bestämmelse behöver ändras.

14.14.6 Passlagen

Förslag: Bestämmelserna i 19 § anpassas till systemet med villkorligt fängelse. I första punkten förtydligas att passtillstånd krävs för den som avtjänar fängelsestraff som inte är villkorligt och i andra punkten ersätts skyddstillsyn med villkorligt fängelse.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Enligt 19 § passlagen krävs passtillstånd för den som avtjänar fängelsestraff och inte är villkorligt frigiven, eller genomgår sluten ungdomsvård, utom när straffet eller vården är en månad eller kortare. Passtillstånd krävs också för den som står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller efter villkorlig frigivning. Reglerna behöver anpassas till systemet med villkorligt fängelse. I första punkten bör det förtydligas att det som avses är avtjänande av fängelsestraff som inte är villkorliga. I andra punkten behöver skyddstillsyn ersättas med villkorligt fängelse. Eftersom det i paragrafen anges att den dömde

ska stå under övervakning är tillståndskravet i praktiken avgränsat till fall då tilläggssanktionen är övervakning.

14.14.7 Lagen om belastningsregister

Förslag: Bestämmelserna i 3 och 17 §§ ändras och anpassas till systemet med villkorligt fängelse. I 3 § 4 utgår hänvisningen till 46 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall. I 17 § 1 förtydligas att det som avses är fängelsestraff som inte är villkorliga. Skyddstillsyn och villkorlig dom ersätts med villkorligt fängelse i 17 § 4. 17 § 7 utgår och hänvisningen till brottsbalken i 17 § 10 ändras som en följd av att bestämmelserna i paragrafen har flyttats.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

I lagen om belastningsregister finns bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i belastningsregistret. I 3 § regleras vilka uppgifter från domar och beslut som har meddelats i Sverige som ska föras in i registret. Det handlar i huvudsak om uppgifter om den som lagförts för brott. Införandet av ett system med villkorligt fängelse innebär att paragrafen behöver ändras och anpassas till det nya systemet. Det är självklart att även uppgifter om den som dömts till villkorligt fängelse ska ingå i belastningsregistret.

Bestämmelser om när uppgifter i registret ska gallras finns bl.a. i 17 §. Gallringstidens längd och från vilken tidpunkt den ska räknas varierar utifrån vilken påföljd som domen avser. Även i denna bestämmelse är det nödvändigt att göra ändringar om ett system med villkorligt fängelse införs. I första punkten bör det förtydligas att det som avses är fängelsestraff som inte är villkorliga. I fjärde punkten bör den reglering som i dag gäller för villkorlig dom och skyddstillsyn i stället gälla för villkorligt fängelse. Eftersom det inte längre ska vara möjligt att som påföljd överlämna den dömda till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall bör punkt sju utgå. Möjligheten att förklara någon fri från påföljd enligt nuvarande 30 kap.

6 § brottsbalken har flyttats, varför hänvisningen dit i tionde punkten behöver ändras.

14.14.8 Häkteslagen

Förslag: Bestämmelsen i 1 kap. 2 § ändras och anpassas till systemet med villkorligt fängelse.

Bedömning: Reglerna behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Enligt 1 kap. 2 § första stycket 5 häkteslagen gäller lagen bl.a. den som är omhändertagen enligt 28 kap. 11 § fjärde stycket brottsbalken i avvaktan på att ett beslut om undanröjande av skyddstillsyn får laga kraft. Införandet av vårt system med villkorligt fängelse innebär att bestämmelsen behöver ändras. I stället för undanröjande av skyddstillsyn kommer det i systemet med villkorligt fängelse att kunna bli fråga om att upphäva ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt. I likhet med vad som gäller i dag vid undanröjande av skyddstillsyn ska det i sådana fall vara möjligt att omhänderta den dömda och förordna att omhändertagandet ska gälla till dess beslutet får laga kraft. Även i dessa fall bör häkteslagens regler tillämpas.

14.14.9 Ytterligare lagändringar samt förordningsändringar behöver övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet

Bedömning: Införandet av ett system med villkorligt fängelse kan också innebära att andra lagar och ett flertal förordningar behöver ändras.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Vi har i möjligaste mån försökt identifiera och föreslå ändringar i de lagar som behöver ändras till följd av våra förslag i de materiella straffrättsliga delarna. Det kan dock konstateras att införandet av ett

system med villkorligt fängelse – som innebär att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras – ger upphov till ett mycket omfattande behov av följdändringar. Det kan därför inte uteslutas att vi har förbisett någon eller några lagar som skulle behöva ändras. Arbetet i denna del har försvårats av att det parallellt med vårt arbete pågår en rad andra lagstiftningsprojekt där det kan förväntas komma förslag på lagändringar eller ny lagstiftning som har kopplingar till våra förslag. Utöver att detta inneburit att arbetet i denna del varit svåröverblickbart medför det också att vi kan komma att lämna förslag som blir obsoleta eller behöver ändras eller kompletteras. Mot denna bakgrund har vi i vissa delar valt att inte lämna några ändringsförslag, även om det egentligen hade behövts. Exempelvis lämnar vi inga ändringsförslag i lagstiftningen om Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. Införandet av ett system med villkorligt fängelse skulle med nödvändighet innebära att denna lagstiftning behöver ändras, men eftersom det, enligt uppgift från Justitiedepartementet, pågår arbete med en lagrådsremiss utifrån förslagen i Ds 2023:21 som kan förväntas innebära stora förändringar i den befintliga lagstiftningen anser vi inte att det är ändamålsenligt eller resurseffektivt att vi utarbetar och lämnar förslag i denna del. Behovet av följdändringar får i stället omhändertas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Utöver lagändringar kommer införandet av ett system med villkorligt fängelse också att innebära att ett stort antal förordningar, bl.a. de som är kopplade till lagarna som vi föreslår ändringar i, behöver ändras. Av tids- och utrymmesskäl har vi inte haft möjlighet att i någon större utsträckning överväga förordningsändringar. Även detta är något som således behöver omhändertas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

DEL 7

Ikraftträdande,
övergångsbestämmelser
och konsekvenser

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdande

Förslag: Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2028.
--

15.1.1 Skälen för vårt förslag

En genomgripande reform av påföljdssystemet förutsätter att det vidtas ett flertal anpassningsåtgärder och utbildningsinsatser hos berörda myndigheter. Våra förslag läggs fram som en enhet – en reform – där vissa förslag bygger på att även andra delar genomförs. Det är därför vår uppfattning att samtliga förslag bör genomföras i ett sammanhang.

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling samt med viss hänsyn tagen till den tid som kommer att krävas för att Kriminalvården ska kunna möta det ökade behovet av anstaltsplatser som våra förslag kan förväntas leda till, bedömer vi att dagen för ikraftträdande kan bestämmas till den 1 januari 2028. Det bör dock framhållas att Kriminalvården har upplyst att det, med hänsyn till både lokal- och personalförsörjning, kan bli mycket svårt att nå upp till den platskapacitet som skulle komma att krävas. Kriminalvårdens möjligheter att möta platsbehovet torde i stor utsträckning bero på vilka andra förändringar av verkställighetslagstiftningen som genomförs parallellt med förslagen i detta betänkande. Därtill kommer det generella behovet av att anpassa det brotts- och återfallsförebyggande arbetet i samhället till den ökade repressionsnivån. Det ligger dock

inte inom ramen för vårt uppdrag att uttala oss om vilka överväganden som bör göras i detta hänseende. Vi har därför stannat för att föreslå den tidigaste tidpunkt för ikraftträdande som framstår som någorlunda realistisk under de för Kriminalvården – och endast Kriminalvården – mest gynnsamma förhållandena.

15.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna om att rätten får besluta att ett fängelsestraff på viss tid ska vara villkorligt och att ett villkorligt fängelsestraff får förenas med tilläggssanktioner ska tillämpas också på gärningar som begåtts före ikraftträdandet.

De upphävda bestämmelserna om verkställighet av skyddstillsyn och villkorlig dom ska tillämpas beträffande påföljder som dömts ut före ikraftträdandet. Även bestämmelserna om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom ska tillämpas i sina äldre lydelse beträffande påföljder som dömts ut före ikraftträdandet.

De ändrade bestämmelserna i rättegångsbalken ska tillämpas också beträffande gärningar som har begåtts före ikraftträdandet. Dock ska 51 kap. 25 § tredje stycket rättegångsbalken tillämpas i sin äldre lydelse om den överklagade domen har meddelats före ikraftträdandet. Även 59 kap. 7 § rättegångsbalken ska tillämpas i sin äldre lydelse såvitt avser strafförelägganden som utfärdats före ikraftträdandet. Härutöver ska vissa andra ändrade bestämmelser i rättegångsbalken tillämpas i sina äldre lydelse beträffande påföljder som har dömts ut före ikraftträdandet.

Vissa av de ändrade bestämmelserna i lagstiftningen om internationell straffverkställighet ska tillämpas i sina äldre lydelse beträffande påföljder som har dömts ut före ikraftträdandet.

Även vissa bestämmelser i andra författningar som ändras eller upphävs med anledning av införandet av ett system med villkorligt fängelse ska tillämpas i sina äldre lydelse beträffande påföljder som har dömts ut före ikraftträdandet.

Bedömning: Våra förslag i övrigt påkallar inte några särskilda övergångsbestämmelser.

15.2.1 Skälen för våra förslag och vår bedömning

Allmänt om behovet av övergångsbestämmelser till förslagen om straffskärpningar i brottsbalken och specialstraffrätten

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att det inte får dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. En liknande bestämmelse finns i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), där det i artikel 7 första punkten andra meningen föreskrivs att det inte får mätas ut ett strängare straff än vad som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. En motsvarande bestämmelse finns även i artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (Europeiska unionens stadga). Den nu beskrivna principen har kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP). Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Denna bestämmelse anses generellt tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits beträffande en viss författning. Vi gör därför bedömningen att det inte är nödvändigt med någon annan övergångsbestämmelse än regleringen i 5 § BrP såvitt avser våra förslag till straffskärpningar i brottsbalken och specialstraffrätten. Detsamma gäller för de nya reglerna om straffmätning, strafflindring och påföljdseftergift som vi föreslår.

Särskilt om behovet av övergångsbestämmelser avseende en skärpt syn på flerfaldig brottslighet

De förslag som vi nu lägger fram om en skärpt syn på flerfaldig brottslighet innebär dels att den gemensamma straffskala som gäller vid sådan brottslighet skärps, dels att det införs en särskild regel för straffvärdebedömningen som kommer att leda till strängare straff i förhållande till dagens praxis.

Förslagen kommer alltså medföra en mer ingripande straffrättslig reaktion än vad som hade blivit fallet enligt nu gällande reglering. Om samtliga de gärningar som är föremål för samtidig prövning har begåtts innan de föreslagna reglerna trätt i kraft uppstår inga särskilda svårig-

heter. Av regleringen i regeringsformen och BrP följer att straffet ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningarna begicks. De nya bestämmelserna ska inte tillämpas om de leder till mer ingripande resultat. Några särskilda övergångsbestämmelser om detta behövs inte.

Svårare kan det bli om de brott som föreligger till bedömning har begåtts dels före, dels efter, ikraftträdandet. Regleringen i regeringsformen och BrP är då tillämplig endast beträffande brott som begåtts före denna tidpunkt, samtidigt som det av såväl de gamla som de nya bestämmelserna följer att en gemensam påföljdsbestämning ska göras för den samlade brottsligheten. Frågan är om det bör utformas några särskilda övergångsbestämmelser med anvisningar om hur domstolen ska hantera en sådan situation.

När det gäller vilken straffskala som ska tillämpas är någon övergångsbestämmelse knappast nödvändig. Om brottet med det högsta maximistraffet har begåtts före ikraftträdandet konstrueras den gemensamma straffskalan, i enlighet med regleringen i regeringsformen och BrP, normalt med tillämpning av 26 kap. 2 § brottsbalken i sin äldre lydelse, medan motsatsen gäller om brottet med det högsta maximistraffet begicks efter denna tidpunkt.

Det är snarare vid tillämpningen av de bestämmelser som reglerar straffvärdebedömningen som saken kan bli komplicerad. Å ena sidan får de brott som begåtts före ikraftträdandet då inte värderas strängare än vad en tillämpning av den tidigare regleringen 29 kap. 1 § brottsbalken skulle ha medfört. Å andra sidan ska de brott som begåtts efter ikraftträdandet inte behandlas mildare på grund av att den tilltalade också har begått brott före denna tidpunkt. Straffvärdet för den samlade brottsligheten, i en situation där några av brotten har begåtts före och andra efter ikraftträdandet, bör bedömas på ett sådant sätt att båda dessa premisser iakttas. Att i en särskild övergångsbestämmelse ge närmare anvisningar om tillvägagångssättet för en sådan bedömning låter sig emellertid knappast göras. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta bör därför inte införas.

Särskilt om behovet av övergångsbestämmelser såvitt avser ett system med villkorligt fängelse

Inledning

Ikraftträdandet av nya påföljdsalternativ och nya regler för påföljdsbestämningen aktualiserar frågor dels om den nya lagstiftningens tillämplighet på brott som har begåtts före ikraftträdandet, dels om verkställigheten av påföljder som dömts ut före detta ikraftträdande. När det gäller lagstiftningens tillämplighet på brott som har begåtts före ikraftträdandet måste – i enlighet med det som anförts ovan – 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen beaktas. Den bestämmelsen innebär bl.a. att ingen får dömas till straff eller annan påföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den företogs. Där anges också att påföljden för en gärning som var straffbelagd när den företogs, inte får vara svårare än vad som skulle följa av de straffbestämmelser som gällde vid gärningstillfället. Som framgått ovan finns bestämmelser av samma innebörd i artikel 7 i Europakonventionen och i artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga. Det övergripande ändamålet med regleringen är att den som begår en handling ska ha möjlighet att förutse de straffrättsliga konsekvenserna av den.¹

Enligt 5 § andra stycket BrP ska straffet bestämmas efter den lag som gällde när gärningen begicks, men om en annan lag gäller när domen meddelas ska dock den tillämpas om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Denna bestämmelse anses generellt tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits beträffande en viss författning.

De nyss redovisade bestämmelserna avgör alltså om de gamla eller de nya reglerna ska tillämpas när det gäller reglerna för påföljdsbestämningen. De avgör även om domstolen efter ikraftträdandet ska döma ut en ny form av påföljd för brott som har begåtts före den nya lagens ikraftträdande.

Reglerna, och därmed även principerna som de ger uttryck för, har dock i tidigare lagstiftningsärenden inte ansetts omfatta verkställigheten av brottspåföljder.² EU-domstolen har i en dom den 3 april 2025 i mål C-743/24 poängterat att det i praktiken inte alltid är enkelt att skilja mellan en åtgärd som utgör ett straff och en åtgärd som avser

¹ Se "Kvinnofridskränkningen och straffskärpningen" NJA 2024 s. 117 p. 6–8.

² Se SOU 2012:34, band 4, s. 46, se även prop. 1965:159 s. 36 ff., prop. 1987/88:120 s. 113 och prop. 1997/98:96 s. 172.

verkställigheten av ett straff. Det är därför nödvändigt att i varje enskilt fall se närmare på vad det utmätta eller tillämpliga straffet i verkligheten innebär, eller med andra ord slå fast vilken straffets inneböende beskaffenhet är.³

Närmare om övergångsbestämmelser för brott som begåtts före ikraftträdandet men lagförs efter ikraftträdandet

Våra förslag att ersätta de nuvarande icke frihetsberövande påföljderna med en möjlighet att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt innebär en betydande förändring. De regler om påföljdsbestämning som vi föreslår avviker i väsentliga delar från vad som gäller i dag och innebär att domstolarna delvis kommer att ha andra faktorer att ta ställning till. För Kriminalvården innebär våra förslag också stora förändringar och i någon mån en annan inriktning av myndighetens arbete. I syfte att underlätta en övergång till det nya systemet bör det enligt vår mening i så liten omfattning som möjligt bli fråga om att under övergångsperioden hantera två påföljdssystem parallellt. Det anförda är särskilt angeläget eftersom ett dubbelt regelsystem annars kan komma att tillämpas under många års tid, vilket skulle göra systemet onödigt krångligt och öka risken för felaktigheter. De av oss föreslagna ändringarna bör därför få bredast möjliga tillämpning redan när de träder i kraft.

Det kommer att uppstå situationer där den tilltalade har begått brott dels före ikraftträdandet av det villkorliga fängelset, dels efteråt och där dom alltså meddelas efter det att ändringarna har trätt i kraft. I vissa fall kommer domstolen kunna konstatera att påföljden hade bestämts till fängelse (ovillkorligt) enligt en tillämpning av de regler som gällde vid tidpunkten för brottet men till villkorligt fängelse med tillämpning av de regler som gäller efter ikraftträdandet. Ett fängelsestraff som inte är villkorligt är att anse som ett svårare straff än ett villkorligt fängelsestraff. Av 5 § BrP följer då att det nya regelverket ska tillämpas på sådana brott som lagförs efter ikraftträdandet.

Det bör påpekas att domstolar under en övergångsperiod efter ikraftträdandet – med hänsyn till det som anförts ovan beträffande straffskärpningar – kommer att döma till villkorligt fängelse efter att ha tillämpat de regler för straffmätning som gällde före ikraftträdandet.

³ Se EU-domstolens dom den 3 april 2025 i mål C-743/24 [Alchaster II] p. 26.

För andra brott skulle påföljden enligt de regler som gällde vid brottstillfället ha bestämts till skyddstillsyn. Beroende på olika faktorer kunde skyddstillsynen ha kombinerats med exempelvis böter, samhällstjänst, kontraktsvård eller fängelse. Eftersom skyddstillsyn enligt vårt förslag utmönstras ur påföljdssystemet ska sådana brott föranleda villkorligt fängelse (och ibland ovillkorligt fängelse) enligt det nya systemet. Detsamma gäller sådana brott som skulle ha föranlett en villkorlig dom.

Det saknas av naturliga skäl en rangordning i lagstiftningen mellan skyddstillsyn och villkorlig dom i förhållande till villkorligt fängelse. Det går inte heller att generellt säga om det i praktiken – eller i verkligheten – skulle bli ett strängare eller lindrigare ingripande att döma den tilltalade till villkorligt fängelse. Att det i enskilda fall döms ut ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggssanktion för ett brott som måhända hade lett till en skyddstillsyn eller en villkorlig dom om brottet lagförts före ikraftträdandet kommer enligt vår mening inte i konflikt med bestämmelserna i regeringsformen, Europakonventionen eller Europeiska unionens stadga, även om det i formell mening är fråga om en ny form av påföljd (jfr en annan form av verkställighet). Ytterst ankommer det emellertid på domstolen att i det enskilda fallet se till att påföljdsbestämningen inte står i strid med nyss nämnda bestämmelser. Mot den bakgrunden och med beaktande av de starka praktiska skäl som talar därför bör det föreskrivas i övergångsbestämmelserna att de nya bestämmelserna om möjligheten att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt ska vara tillämpliga även på brott som begåtts före ikraftträdandet. Det kan i sammanhanget noteras att Påföljdsutredningen kom till samma slutsats i sitt betänkande *Nya påföljder* (SOU 2012:34). Härigenom undviks att dubbla system, med bl.a. delvis olika sanktioner, behöver användas under relativt lång tid. Det kan dock finnas anledning att återkomma till behovet av övergångsbestämmelser i den fortsatta beredningen av våra förslag.

Någonting bör nämnas beträffande påföljden skyddstillsyn med föreskrift om särskild behandlingsplan (s.k. kontraktsvård), som saknar motsvarighet i det system vi föreslår. Som tidigare nämnts kommer de personer som enligt dagens reglering faller inom tillämpningsområdet för kontraktsvård i det nya systemet i stället dömas till fängelse som inte är villkorligt. Vård- och behandlingsbehovet kan då tillgodoses av Kriminalvården inom ramen för verkställigheten av fängelsestraffet bl.a. genom att den dömda beviljas s.k. vårdvistelse.

Ett fängelsestraff som inte är villkorligt får anses utgöra en mer ingripande påföljd än en ren skyddstillsyn, oavsett om det ovillkorliga fängelsestraffet skulle verkställas genom vårdvistelse. Beträffande kontraktsvård är rangordningen i förhållande till ett ovillkorligt fängelsestraff med en eventuell vårdvistelse emellertid inte lika självklar. Vi bedömer att varken bestämmelserna i regeringsformen, Europakonventionen eller Europeiska unionens stadga innebär att det är nödvändigt att ha någon särskild övergångsbestämmelse för kontraktsvårdsfallen. Till det kommer det ovan beskrivna intresset av att det i så liten omfattning som möjligt bör bli fråga om att hantera två påföljdssystem parallellt. Det bör följaktligen vara möjligt att döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff för ett brott som kanske hade lett till en kontraktsvård om brottet hade lagförts före ikraftträdandet. En sådan ordning framstår som lämpligast även i de fall där det före domstillfället finns en behandlingsplan. Det nu anförda gör sig gällande också beträffande påföljden överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, som saknar motsvarighet i det system vi föreslår.

Det nya påföljdssystemet bör sammanfattningsvis i sin helhet göras tillämpligt på brott som begåtts före ikraftträdandet.

Närmare om övergångsbestämmelser för påföljder som dömts ut före ikraftträdandet men verkställs därefter

Dagens icke frihetsberövande påföljder verkställs under en viss angiven period. Skyddstillsyn har en prøvotid på tre år och en övervakningstid på minst ett år. Om den dömda bryter mot vad som gäller för honom eller henne till följd av skyddstillsynsdomen får Kriminalvården, före prøvotidens utgång, besluta om att föreskrifter eller andra villkor ändras eller besluta om nya föreskrifter. Om den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne kan åklagare föra talan om att skyddstillsynen ska undanröjas och ersättas av ett fängelsestraff.

Även en villkorlig dom är förenad med ett skötsamhetskrav. Om den dömda inte iakttar vad som åligger honom eller henne under den tvååriga prøvotiden får domstolen meddela varning, meddela vissa föreskrifter eller undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet.

Om den som dömts till villkorlig dom eller skyddstillsyn begår annat brott innan den först utdömda påföljden är helt verkställd ska

domstolen enligt vad som anges i 34 kap. brottsbalken som huvudregel döma till ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Under vissa förutsättningar får domstolen i stället besluta att en tidigare utdömd villkorlig dom eller skyddstillsyn ska avse också den tillkommande brottsligheten eller undanröja en tidigare utdömd sådan påföljd och döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

De bestämmelser som reglerar verkställigheten av skyddstillsyn och villkorlig dom upphävs enligt våra förslag till lagstiftningsreform. De påföljder som dömts ut före ett ikraftträdande av ett nytt system bör dock verkställas fullt ut enligt de regler som gällde när påföljden dömdes ut. Reglerna om bl.a. provotid, verkställighet och reaktioner vid misskötsamhet bör därför tillämpas för påföljder som dömts ut före ikraftträdandet. Även reglerna i 34 kap. brottsbalken bör vara tillämpliga i sina äldre lydelse på påföljder som dömts ut före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelser till förslagen till ändringar i rättegångsbalken

När det gäller processrättsliga regler gäller allmänt att nya bestämmelser ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att de ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Någon annan ordning bör enligt vår mening inte gälla för den föreslagna ändringen av häktningspresumtionen i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. Därmed finns det enligt vår mening inte behov av några övergångsbestämmelser i den delen.

Vi kan inte heller se att det finns något som hindrar att bestämmelserna om åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 §), offentlig försvarare (21 kap. 3 a §), omröstning (29 kap. 2 och 3 §§), dom i förenklad form (30 kap. 6 §), avgörande av mål utan huvudförhandling (45 kap. 10 a § och 51 kap. 13 §), avgörande av mål i utevaro (46 kap. 15 a §) samt strafföreläggande (48 kap. 2, 4 och 10 §§) i sina nya lydelse börjar tillämpas vid ikraftträdandet och att detta ska gälla även beträffande gärningar som har begåtts före ikraftträdandet. Tvärtom talar det förhållandet att vi har föreslagit att de nya bestämmelserna i brottsbalken om villkorligt fängelse ska tillämpas också på gärningar som har begåtts före ikraftträdandet för att bestämmelserna i rättegångsbalken börjar tillämpas direkt när de träder i kraft.

När det gäller ändringarna i 51 kap. 25 § tredje stycket rättegångsbalken behövs det dock en övergångsbestämmelse. I bestämmelsens tredje stycke föreskrivs i dag att hovrätten trots förbudet mot reformatio in pejus får döma till en svårare eller mer ingripande påföljd om tingsrätten har förenat villkorlig dom eller skyddstillsyn med en föreskrift som förutsätter samtycke och den dömden inte längre samtycker till föreskriften (punkten 1). I samma stycke anges även att hovrätten trots nyss nämnda förbud får döma till en svårare eller mer ingripande påföljd om tingsrätten bestämt påföljden till skyddstillsyn och den tilltalade har missskött skyddstillsynen på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för att undanröja den (punkten 2). Vi föreslår att dessa två punkter ska tas bort. Även den ändringen i rättegångsbalken bör som utgångspunkt börja tillämpas direkt vid tidpunkten för ikraftträdandet. Det kan dock uppstå situationer där tingsrättens dom är meddelad innan de nya bestämmelserna har trätt i kraft och påföljden då bestämts antingen till skyddstillsyn som den tilltalade därefter missskött, eller till villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med en föreskrift som kräver den tilltalades samtycke och som denne senare inte samtycker till. I sådana situationer bör 51 kap. 25 § tredje stycket rättegångsbalken i dess äldre lydelse kunna tillämpas vid överprövningen av tingsrättens dom. Det bör därför införas en särskild övergångsbestämmelse av den innebörden.

Även beträffande bestämmelsen i 59 kap. 7 § rättegångsbalken om klagan på strafföreläggande behövs det en övergångsbestämmelse för att reglera vad som ska gälla såvitt avser påföljder som har dömts ut innan den nya lagstiftningen har trätt i kraft. Strafförelägganden som har meddelats innan de förslag som lämnas i detta betänkande har trätt i kraft kan bl.a. avse villkorlig dom. Klagan på ett sådant strafföreläggande bör även efter det att ändringarna i 59 kap. 7 § har trätt i kraft ske i enlighet med de regler som gällde när strafföreläggandet utfärdades. Det bör därför föreskrivas i en övergångsbestämmelse att 59 kap. 7 § rättegångsbalken i dess äldre lydelse ska tillämpas såvitt avser strafförelägganden som utfärdats före ikraftträdandet.

Även vissa andra bestämmelser i rättegångsbalken, som ändras med anledning av införandet av ett system med villkorligt fängelse, behöver kunna tillämpas i sina äldre lydelser beträffande påföljder som har dömts ut före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelser till förslagen om ändringar i lagstiftningen om internationell straffverkställighet

Regleringen i lagstiftningen om internationell straffverkställighet avser verkställighet av utdömda påföljder. Som konstaterats i tidigare lagstiftningsärenden torde de principer som ligger till grund för 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § andra stycket BrP därmed inte gälla. Även när det gäller ändringarna i dessa lagar bör därför utgångspunkten vara att de ändrade bestämmelserna ska gälla direkt från dagen för ikraftträdandet.

En del av ändringarna i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet samt lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen avser dock bestämmelser som bl.a. reglerar verkställigheten av påföljder som dömts ut i Sverige. När det gäller vissa av dessa ändringar bör det därför föreskrivas att bestämmelserna i sina äldre lydelse ska tillämpas om påföljden har dömts ut före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelser till övriga följdändringar m.m.

Med anledning av införandet av ett system med villkorligt fängelse behöver vissa övriga följdändringar göras i andra författningar. Vissa av de bestämmelser som ändras i den lagstiftningen behöver vara tillämpliga i sina äldre lydelse på påföljder som har dömts ut före ikraftträdandet av det nya systemet med villkorligt fängelse. Detsamma gäller för bestämmelserna i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder som upphävs och ersätts av förordningen (2028:000) om villkorligt fängelse och förordningen (2028:000) om övervakning efter villkorlig frigivning. Övergångsbestämmelser av den innebörden införs därför.

16 Konsekvenser

16.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden. I förordningens 14 § föreskrivs att, om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredaren föreslå en finansiering. Enligt 15 § förordningen ska vidare redovisas eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:138) om konsekvensutredningar i kraft, samtidigt som förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes. Den nya förordningen gäller dock inte för särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet (se övergångsbestämmelserna p. 2 och 3). I stället gäller fortfarande 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen för särskilda utredare

som har tillkallats före den 6 maj 2024 (se övergångsbestämmelserna p. 4).

Enligt 6 § ska en konsekvensutredning innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Vi bedömer att våra förslag inte får några effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, varför 7 § inte berörs närmare.

I direktiven till vår utredning anges att vi – utöver de konsekvenser som ska analyseras och redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen – ska lägga särskild vikt vid effekterna för rättsväsendets olika myndigheter, t.ex. Kriminalvården. Om det finns flera alternativ ska våra ställningstaganden motiveras utifrån kostnadseffektivitet. Vi ska vidare redogöra för förslagets konsekvenser vad gäller förenligheten med grundläggande fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt barnets rättigheter bl.a. utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Vi ska även beakta de önskvärda effekter som kommer till uttryck i relevanta tillkännagivanden från riksdagen. Slutligen anges att vi genomgående ska ha ett jämfäst

hets-, likabehandlings-, ungdoms- och barnrättsperspektiv i de analyser som görs.

Vi har löpande i betänkandet beskrivit de problem som vi identifierat, lämnat förslag på åtgärder samt presenterat alternativa lösningar. I relevanta delar innehåller våra överväganden även en bedömning av förslagens förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen. Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel.

Vårt uppdrag har varit mycket omfattande och vi har lämnat ett stort antal förslag till nya och ändrade regler. Förslagen hänger till stor del samman med varandra och det är därför enligt vår bedömning knappast möjligt att beskriva effekterna av att enskilda förslag inte genomförs.

Våra bedömningar och förslag beträffande tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser har redovisats i kapitel 15.

I det följande beskriver vi de ekonomiska konsekvenser som våra förslag kan tänkas innebära för staten. Därefter behandlar vi de övriga konsekvenser som ska redovisas enligt 15 a § kommittéförordningen.

16.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för Kriminalvården om sammanlagt drygt 16,3 miljarder kronor per år. Därtill kommer eventuella kostnadsökningar för Polismyndigheten om 915 miljoner kronor per år, för Åklagarmyndigheten om 140 miljoner kronor per år och för Ekobrottsmyndigheten om 57 miljoner kronor per år. Förslagen förväntas inte innebära större kostnadsökningar för domstolarna än vad som ryms inom befintliga anslag.

De föreslagna ändringarna kan inte genomföras utan att betydande ekonomiska tillskott tillförs Kriminalvården. Dessa tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten såsom en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser.

Om Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska kompenseras fullt ut för de eventuella överflyttningseffekter som kan uppstå till följd av våra förslag kommer kostnaderna för detta inte att rymmas inom befintliga anslag. Medel bör då tillskjutas myndigheterna.

16.2.1 Övergripande effekter av våra förslag och vissa ingångsvärden

Det finns anledning att inledningsvis betona att det är mycket svårt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. De omfattande förändringarna av påföljdssystemet som vi föreslår förutsätter för det första att det görs uppskattningar av hur överströmningarna kommer att ske från påföljderna i nuvarande system till påföljderna i det föreslagna systemet. Sådana uppskattningar kan inte göras med någon exakthet eftersom det är omöjligt att förutse hur ett helt nytt påföljdssystem kommer att tillämpas i alla olika situationer som kan förekomma, men framför allt eftersom vi dessutom föreslår genomgripande förändringar av straffmätningen. Vårt förslag innebärande att hela straffskalan ska komma till användning är inte begränsat till någon enskild brottstyp utan kommer i stället att träffa alla som döms för brott. Detsamma gäller våra förslag om skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Bedömningen försvåras ytterligare av att andra omständigheter påverkar antalet utdömda påföljder, såsom brottsutvecklingen, de brottsutredande myndigheternas prioriteringar och resurstilldelningen till desamma samt domstolarnas tillämpning av de aktuella bestämmelserna.

Därutöver måste kostnaderna för de påföljder som finns i nuvarande påföljdssystem beräknas och kostnaderna för de föreslagna påföljderna uppskattas. Inte minst det sistnämnda är förenat med stora svårigheter, dels eftersom det i vart fall delvis rör sig om nya inslag som inte har någon motsvarighet i nuvarande påföljdssystem, dels eftersom det finns flera förslag som för närvarande bereds och som – för det fall de leder till lagstiftning – kommer att innebära förändringar som rör regler för verkställighet av fängelsestraff och villkorlig frigivning.¹ Det kan därför inte bli fråga om annat än grova

¹ Se bl.a. Utredningen om påföljder, återfall och verkställighets betänkande (SOU 2024:48) samt Trygghetsberedningens betänkande (SOU 2024:54).

uppskattningar av förslagens ekonomiska konsekvenser och bedömningarna är oundvikligt förenade med flera och i vissa fall betydande osäkerhetsmoment. Vi återkommer till dessa i det följande.

Det måste också beaktas att de ändringar som vi föreslår kommer att börja tillämpas först om ett par år. Under den tiden kan mycket inträffa som påverkar kostnaderna för påföljdssystemet. På straffrättsens område pågår ett kontinuerligt lagstiftningsarbete och även rättspraxis förändras över tiden. Nya gärningar kriminaliseras, rekvisiten för olika brott ändras, brott och brottstyper upp- respektive nedvärderas straffvärdemässigt och straffskalor justeras. Sådana förändringar leder till ändrad straffmätning och därmed också ändrade påföljdsväl. Det finns också externa faktorer som påverkar systemet, inte minst hur brottslighetens omfattning och struktur utvecklas, hur myndigheterna inom rättsväsendet prioriterar samt vilka andra satsningar som genomförs för att minska brottsligheten. Det är naturligtvis inte möjligt för oss att förutse i vilken utsträckning och inom vilka områden förändringar av nu angivet slag kommer att ske.

Sammantaget kan konstateras att analysen av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag till stor del måste bygga på antaganden och uppskattningar. Den analys som vi har gjort kan därför inte ses som något annat än en mycket grov skattning av de kostnadsmässiga effekterna av ett genomförande av förslagen.

16.2.2 Kriminalvårdens kostnader

Bedömning: Om våra förslag genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för Kriminalvården. Dessa kan uppskattas till drygt 16,3 miljarder kronor per år.

Ett påföljdssystem med villkorligt fängelse

Metod²

Utdömda påföljder i nuvarande påföljdssystem

För att uppskatta de kostnadsmässiga konsekvenserna av att övergå från dagens påföljdssystem till det system med villkorligt fängelse som vi föreslår har vi sammanställt i hur stor utsträckning olika påföljder

² Metoden är hämtad från Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34).

och påföljdskombinationer döms ut i nuvarande system. Om inget annat anges bygger uppgifterna på uppgifter från Kriminalvården, Polismyndigheten och Brottsförebyggande rådet (Brå) som utredningen erhållit.

I det påföljdssystem med villkorligt fängelse som vi föreslår ska påföljdens ingripandegrad bestämmas utifrån brottslighetens allvar. För att kunna göra en bedömning av överströmningarna från dagens påföljder till de påföljder som omfattas av det föreslagna systemet har vi brutit ner nuvarande påföljder i olika straffmättningsnivåer.

För att göra det möjligt att i någon mån bedöma brottslighetens straffmättningsvärde vid en ren villkorlig dom eller skyddstillsyn och vid villkorlig dom eller skyddstillsyn med böter har Brå tagit fram uppgifter om hur många av dem som döms till dessa påföljder som dömts för brott med ett minimistraff under sex månader, respektive ett minimistraff om sex månader eller mer.

Slutligen har Brå, för att vi ska kunna beakta återfall i brott, tagit fram olika uppgifter om i hur stor utsträckning de personer som dömts till olika påföljder tidigare har dömts för brott. Uppgifterna har omfattat antalet tidigare domar under en fyraårsperiod före den aktuella domen. Därutöver har viss hänsyn tagits till att även domar och straffförelägganden som meddelats under en något längre tid tillbaka kan komma att tillmätas betydelse om den tilltalade återfallit vid upprepade tillfällen.

Överströmningar till det föreslagna systemet

Efter sammanställning av uppgifterna om antalet dömda i dagens påföljdssystem har vi gjort uppskattningar av vilka påföljder som skulle ha dömts ut vid tillämpning av det påföljdssystem som vi föreslår, dvs. hur överströmningarna skulle bli från nuvarande påföljdssystem till det föreslagna systemet. För att få en mer rättvisande bild av den aktuella reformens konsekvenser har vi valt att i detta sammanhang beakta de uppskattade effekterna av vårt förslag innebärande att hela straffskalan ska komma till användning vid straffmätningen samt de föreslagna ändringarna av straffskalorna.

Kostnader för dagens påföljder respektive de påföljder som föreslås

Vi har med hjälp av uppgifter från Kriminalvården beräknat kostnaderna för påföljderna i det nuvarande påföljdssystemet. Därefter har vi beaktat kostnaderna för påföljderna i det föreslagna systemet. Vid denna uppskattning har vi utgått från kostnaderna för de inslag, bl.a. gränserna för intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) samt tidpunkten för villkorlig frigivning, som finns i dagens påföljdssystem.

Utdömda påföljder i nuvarande påföljdssystem

Den sammanställning över utdömda påföljder i nuvarande påföljdssystem som vi har tagit fram utvisar följande såvitt avser de påföljder som dömdes ut under åren 2022 till 2023.

Påföljder för vuxna lagöverträdare

- I genomsnitt dömdes 11 756 personer per år till fängelse. Av dessa dömdes 7 597 personer, dvs. 65 procent, till fängelsestraff som var kortare än ett år. I genomsnitt cirka 45 procent av dem som dömdes till fängelsestraff som var kortare än ett år hade inte dömts till någon annan påföljd än böter under en fyraårsperiod före den aktuella domen.
- I genomsnitt dömdes 220 personer per år till skyddstillsyn med fängelse. Ungefär 65 procent av dessa hade inte dömts till någon mer ingripande påföljd än böter under en fyraårsperiod före den aktuella domen.
- I genomsnitt dömdes 8 735 personer per år till villkorlig dom. I 7 625 fall (87 procent) förenades den villkorliga domen med dagsböter. I så gott som samtliga fall (97 procent) var minimistraflet i straffskalan för huvudbrottet lägre än fängelse i sex månader.
- I genomsnitt dömdes 3 787 personer per år till en ren skyddstillsyn eller till skyddstillsyn förenad med dagsböter. I så gott som samtliga fall (i genomsnitt cirka 94 procent) var minimistraflet i straffskalan för huvudbrottet lägre än fängelse i sex månader. I genomsnitt hade cirka fem procent av de dömda personerna

dömts till en mer ingripande påföljd än böter vid tre eller fler tillfällen under en fyraårsperiod före den aktuella domen.

- I genomsnitt dömdes 3 232 personer per år till villkorlig dom med samhällstjänst. Av dessa hade i genomsnitt 3 039 personer (94 procent) ett minimistraff i straffskalan för huvudbrottet som understeg sex månaders fängelse. I genomsnitt 193 personer hade ett minimistraff för huvudbrottet som var sex månader eller mer.
- I genomsnitt dömdes 1 148 personer per år till skyddstillsyn med samhällstjänst. Av dessa hade i genomsnitt 1 026 personer (89 procent) ett minimistraff i straffskalan för huvudbrottet som understeg sex månaders fängelse. I genomsnitt 122 personer hade ett minimistraff för huvudbrottet som var sex månader eller mer.
- I genomsnitt dömdes 396 personer per år till skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård. Av dessa hade i genomsnitt 289 personer ett minimistraff i straffskalan för huvudbrottet som understeg sex månaders fängelse, respektive 107 personer ett minimistraff för huvudbrottet som var sex månader eller mer. I genomsnitt 50 procent av de som dömdes till skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård hade dömts till någon mer ingripande påföljd än böter under en fyraårsperiod före den aktuella domen. I genomsnitt cirka 64 procent av de dömda hade minst en tingsrättsdom under en fyraårsperiod före den aktuella domen (cirka 45 procent hade mer än en tingsrättsdom under samma period).

Fördelningen mellan de som dömdes till fängelse eller någon frivårds-påföljd var alltså 40 respektive 60 procent under åren 2022 till 2023. Av de som dömdes till en frivårdspåföljd såg fördelningen ut enligt följande.

- Knappt två procent dömdes till skyddstillsyn med fängelse.
- Ungefär hälften dömdes till villkorlig dom med eller utan dagsböter.
- Drygt en femtedel dömdes till skyddstillsyn, med eller utan dagsböter.
- Knappt en femtedel dömdes till villkorlig dom med samhällstjänst.

- Drygt fem procent dömdes till skyddstillsyn med samhällstjänst.
- Drygt två procent dömdes till kontraktsvård.

Som framgått ovan har vi tagit vår utgångspunkt i de påföljder som dömdes ut under åren 2022 till 2023. Med hänsyn till de senaste årens utveckling på straffrättens område bedömer vi, som framgår nedan, att straffmassan numera är högre och att det följaktligen finns anledning att räkna med att det är fler personer som döms nu. Vi bedömer dock att fördelningen mellan de olika påföljderna är ungefär densamma.

Överströmningar från nuvarande system till det system som vi föreslår

Som redovisats ovan har vi gjort uppskattningar av vilka påföljder som skulle ha dömts ut om det påföljdssystem som vi föreslår hade tillämpats i dag, dvs. hur överströmningarna skulle bli från nuvarande påföljdssystem till det föreslagna systemet. Vi påminner om att vi – i syfte att ge en mer rättvisande bild av den aktuella reformens konsekvenser – har valt att i detta sammanhang beakta de uppskattade effekterna av vårt förslag innebärande att hela straffskalan ska komma till användning vid straffmätningen samt de föreslagna ändringarna av straffskalorna. Som tidigare angetts kan uppskattningar av överströmningar inte göras med någon exakthet, eftersom det knappast kan förutses hur ett nytt påföljdssystem kommer att tillämpas i alla olika situationer som kan förekomma. Vi har därför gjort bedömningen att det varken är lämpligt eller möjligt att i detalj redovisa utfallet av våra uppskattningar. Följande slutsatser kan dock dras av de analyser vi gjort.

- Vi bedömer att ett genomförande av våra förslag kommer att innebära en minskning av tidigare ostraffade personer som med hänvisning till brottslighetens art döms till ovillkorliga fängelsestraff på upp till sex månader, förutsatt att den sexmånadersgräns vi förordar tillämpas tämligen strikt. Det bör dock noteras att fler fängelsestraff kommer att nå upp till sex månader – och följaktligen dömas ut ovillkorligt – med hänsyn framför allt till ett större utnyttjande av straffskalans spännvidd. Det bör också noteras att en stor mängd personer även fortsättningsvis kommer att dömas till ovillkorligt fängelse på kortare tid än sex månader på grund av att

det handlar om återfall i artbrott eller upprepade återfall i brott av annat slag. Liksom i dag kommer vidare de som döms för brott där straffvärdet uppgår till ett år eller mer normalt att dömas till ovillkorligt fängelse. Eftersom straffvärdet, till följd av ett större utnyttjande av straffskalans spännvidd, kommer att nå upp till denna nivå i fler fall än i dag, kommer det att leda till en ökning av antalet fängelsestraff. Sammanfattningsvis kan våra förslag således förväntas leda till en minskning av antalet fängelsestraff som understiger sex månader, men en ökning av antalet fängelsestraff som är sex månader eller längre. Sammantaget uppskattar vi att andelen ovillkorliga fängelsestraff av de utdömda påföljderna (som är strängare än böter) kommer att vara ungefär lika stor som andelen fängelsestraff i dag.

- Villkorliga fängelsestraff för personer som inte tidigare dömts för brott ska, på liknande sätt som vid villkorlig dom i dag, förenas med dagsböter om det inte rör sig om artbrott. Vid en mycket grov uppskattning gör vi bedömningen att ungefär 20 procent av de som döms (till ett straff som är stängare än böter) kommer att dömas till villkorligt fängelse med dagsböter.
- Villkorliga fängelsestraff för personer som tidigare dömts för brott eller som för första gången döms för artbrott där straffets längd är under sex månader ska förenas med samhällstjänst eller övervakning. Det får till följd att ett stort antal personer kommer att dömas till villkorligt fängelse med dessa tilläggssanktioner. Vi uppskattar att antalet personer som kommer att dömas till villkorligt fängelse med samhällstjänst kommer att bli något fler än de som i dag döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn med samhällstjänst, framför allt på grund av att vissa av de som i dag döms till kortare fängelsestraff på grund av brottslighetens art kommer att dömas till villkorligt fängelse med samhällstjänst i det nya systemet. Vid en mycket grov uppskattning gör vi bedömningen 15 procent av de som döms (till ett straff som är stängare än böter) varje år kommer att dömas till villkorligt fängelse med samhällstjänst. Vår bästa gissning är att samhällstjänstsanktionens genomsnittslängd kan uppskattas till sex månader.
- Övervakning ska väljas som tilläggssanktion i situationer där samhällstjänst är olämpligt för den tilltalade, eller när övervakning bedöms som en lämpligare sanktion. Villkorligt fängelse med över-

vakning kan antas bli vanligare än en ren skyddstillsyn enligt dagens reglering, eftersom ett sådant straff ska kunna dömas ut även för artbrott om straffet understiger sex månader och det inte rör sig om återfall. Vid en mycket grov uppskattning gör vi bedömningen att ungefär en tredjedel av de som döms (till ett straff som är stängare än böter) varje år kommer att dömas till villkorligt fängelse med övervakning. Övervakningssanktionens längd kommer alltid att uppgå till minst tolv månader.

- Vid en mycket grov uppskattning gör vi bedömningen att ungefär tre gånger så många per år som i dag döms till skyddstillsyn med fängelse kommer att dömas till delvis villkorligt fängelse och att det ovillkorliga fängelsestraffets längd i genomsnitt kommer att uppgå till tre månader. Dessa ingår i antagandena ovan. Någon villkorlig frigivning ska inte ske i dessa fall, men enligt våra förslag får den ovillkorliga delen verkställas genom IÖV om förutsättningarna för det är uppfyllda.
- De som i dag döms till skyddstillsyn med kontraktsvård kommer i stället att dömas till ovillkorligt fängelse och ingår därför i antagandet avseende ovillkorligt fängelse ovan. Behandlingsbehovet kan då tillgodoses bl.a. genom att den dömde beviljas vårdvistelse.
- Användningen av dagsböter som självständig påföljd påverkas endast marginellt av våra förslag.

Kostnaderna för påföljderna i nuvarande respektive föreslaget system

Vi har med hjälp av uppgifter från Kriminalvården beräknat kostnaderna för respektive påföljd i nuvarande påföljdssystem.

Vi har därefter uppskattat kostnaderna för respektive påföljd i det av oss föreslagna systemet. Vid denna uppskattning har vi utgått ifrån kostnaderna för de inslag som finns i nuvarande påföljdssystem.

Kostnader för de påföljder som ingår i nuvarande påföljdssystem

Kriminalvården har bistått utredningen med uppgifter om kostnaderna för de påföljder som ingår i nuvarande påföljdssystem enligt följande.

- Kostnaden för en plats på kriminalvårdsanstalt är enligt Kriminalvårdens årsredovisning i dagsläget i genomsnitt cirka 3 900 kronor per dygn.
- Kostnaden för verkställighet av fängelse med IÖV är cirka 1 259 kronor per dygn inklusive utrustning, kontroller och beredskap.
- Kostnaden för skyddstillsyn är 209 kronor per dygn om inte klienten har vistelseförbud som kontrolleras med elektronisk övervakning. Då blir kostnaden i stället 521 kronor per dygn. Den genomsnittliga övervakningstiden vid skyddstillsyn har ökat kraftigt under senare år. Under 2023 var snittet 434 dagar och under 2024 var snittet 468 dagar. Sedan 2024 har det skett en markant höjning och under tiden maj–december 2024 var genomsnittstiden 531 dagar (knappt 1,5 år).
- Kostnaden för skyddstillsyn med samhällstjänst är i genomsnitt 577 kronor per dygn. Detta inkluderar kontroller på plats en gång per vecka. Förutom kontrollerna beror skillnaden i förhållande till ren skyddstillsyn på bl.a. provtagning vid samhällstjänsten, ökad misskötsamhetshantering samt samverkan mellan övervakaren och samhällstjänsthandläggaren.
- Kriminalvårdens kostnader för skyddstillsyn med kontraktsvård är i genomsnitt 953 kronor per dygn. En inte oväsentlig del av kontraktsvården (78 procent) genomförs dock i öppenvård och bekostas inte av Kriminalvården. Ofta inleds kontraktsvården med en kortare institutionsbehandling som sedan följs upp med behandling i öppenvård. Kostnaden för kontraktsvård med institutionsbehandling bedöms vara samma som kostnaden för vårdvistelseplacering, vilken enligt årsredovisningen för 2024 uppgick till 2 996 kronor per dygn.
- Ren villkorlig dom innebär inte någon kostnad för samhället. Kostnaden för villkorlig dom med samhällstjänst är i genomsnitt 252 kronor per dygn om man räknar med kontroll på plats en gång per vecka.

Kostnader för de påföljder som ingår i det föreslagna påföljdssystemet

Vid uppskattningen av kostnaderna för de påföljder som ingår i det av oss föreslagna påföljdssystemet har vi så långt möjligt utgått från kostnaderna för de inslag som finns i dagens påföljdssystem. När det gäller det nya inslaget helghemarrest har Kriminalvården bistått oss med kostnadsberäkningar. Sammantaget uppskattar vi kostnaderna enligt följande.

- Utifrån den rådande platsbristen inom Kriminalvården och den förväntade ökningen av intagna kommer det behöva tillskapas ett stort antal nya platser genom nybyggnation. Det går därför enligt Kriminalvården inte att utgå från den nuvarande kostnaden för en plats i anstalt, eftersom nya platser är väsentligt dyrare än platser i äldre fastigheter. Samtidigt har myndigheten upplyst att man arbetar med att sänka bemanningstätheten framöver för att klara personalförsörjningen och balansera ekonomin i en kraftigt utökad verksamhet. Sammantaget bedömer Kriminalvården att kostnaden för en plats i kriminalvårdsanstalt eller häkte framöver kommer att uppgå till i genomsnitt cirka 4 000 kronor per dygn.
- Kostnaden för dömda som ställs under övervakning efter villkorlig frigivning är densamma som i nuvarande system, i genomsnitt cirka 390 kronor per dygn under den ettåriga övervakningstiden.
- Villkorligt fängelse med dagsböter innebär inte någon kostnad.
- Kostnaden för villkorligt fängelse med samhällstjänst kan uppskattas med utgångspunkt i kostnaderna för villkorlig dom med samhällstjänst. Eftersom en samhällstjänstsanktion i det system vi föreslår är förenad med ett krav på nykterhet, tillkommer vissa kostnader för provtagning. Dessa har beaktats i den sammantagna bedömningen.
- Kostnaden för villkorligt fängelse med övervakning som inte innefattar helghemarrest kan uppskattas med utgångspunkt i kostnaderna för skyddstillsyn.
- Kostnaden för helghemarrest kan uppskattas till ungefär samma kostnad som kostnaden för dagens IÖV. Även om helghemarrest endast ska pågå under en begränsad del av veckan, kan kostnaden för kontrollen av inslaget antas bli densamma under den period som helghemarresten pågår. Det ska dock anmärkas att Kriminalvården

inte kommer att ha några kostnader för nykterhetskontroller med anledning av helghemarrest, varför den faktiska kostnaden sannolikt kommer att vara något lägre.

Intäkt av dagsböter

Villkorligt fängelse med dagsböter

Under åren 2022 till 2023 dömdes i genomsnitt 11 412 personer per år till villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med dagsböter. Det genomsnittliga antalet dagsböter kan uppskattas till 60. Enligt uppgifter som vi inhämtat från Brå är det genomsnittliga dagsbotsbeloppet som döms ut 115 kronor. Verkställighetsgraden för domstolsböter är enligt uppgifter som utredningen erhållit från Polismyndigheten strax under 50 procent. Det innebär att den totala intäkten för dagsböter som döms ut tillsammans med villkorlig dom eller skyddstillsyn kan uppskattas till cirka 40 miljoner kronor per år.

Som framgått ovan bedömer vi att ungefär 20 procent av de som döms (till ett straff som är stängare än böter) kommer att dömas till villkorligt fängelse med dagsböter, vilket alltså är en mindre andel än de som i dag får villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med dagsböter. Enligt vad vi föreslår ska villkorligt fängelse kunna förenas med mellan 30 och 200 dagsböter. Vi uppskattar att det genomsnittliga antalet dagsböter kommer att öka med hänsyn till våra förslag om straffmätning och därför uppgå till omkring 100. Det genomsnittliga dagsbotsbeloppet och verkställighetsgraden bedömer vi kommer att vara oförändrad, vilket innebär att intäkten för dagsböter som döms ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse kan uppskattas till ungefär samma belopp som det som i nu gällande system döms ut tillsammans med villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Kostnader vid beslut om verkställighet i anstalt efter upphävande

I det system som vi föreslår är utgångspunkten att den dömde alltid ska utföra den tilläggssanktion som ett villkorligt fängelsestraff förenas med. Om den dömde inte betalar dagsböter som tilläggssanktion ska böterna i vissa fall kunna undanröjas och det villkorliga fängelsestraffet i stället förenas med samhällstjänst eller övervakning. Om den

dömde inte fullgör sina skyldigheter till följd av samhällstjänst ska Kriminalvården kunna meddela den dömde en varning. Detsamma gäller vid brister i fullgörandet av en övervakningssanktion, om det anses otillräckligt med åtgärder som avser föreskrifter eller andra villkor. Om inte dessa åtgärder leder till resultat eller kan förväntas leda till resultat ska rätten upphäva beslutet om att fängelsestraffet ska vara villkorligt.

Det är mycket svårt att på förhand bedöma i vilken utsträckning det kommer att beslutas att fängelsestraff som ursprungligen döms ut villkorligt ska verkställas ovillkorligt. Det kan dock antas att antalet sådana beslut kommer att bli fler än beslut om undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn i dagens påföljdssystem. Vid en mycket grov uppskattning bedömer vi att omkring tio procent av de villkorliga fängelsestraff som döms ut kommer att behöva verkställas ovillkorligt.

Hur mycket högre kostnaden blir är beroende av hur lång tid den dömde ska verkställa ovillkorligt. Den frågan avgörs av flera olika faktorer. Den första är längden på det ursprungligen utdömda villkorliga fängelsestraffet. En annan faktor är hur mycket av tilläggssanktionen den dömde har fullgjort när beslutet om upphävande meddelas. I enlighet med det vi föreslår ska det vid bestämmandet av hur lång tid den dömde ska verkställa ovillkorligt göras en avräkning för fullgörande av tilläggssanktion.

Vidare innebär beslutet om upphävande att den dömde inte behöver fullgöra resterande del av tilläggssanktionen. Besparingen på grund av detta beror på vilken tilläggssanktion det är fråga om och hur stor del av sanktionen som kvarstår när beslutet om villkorlighet upphävs.

Enligt vår bedömning är det inte möjligt att göra några närmare antaganden om den genomsnittliga längden på de villkorliga fängelsestraff som kommer att behöva verkställas ovillkorligt eller hur stor del av tilläggssanktionen som den dömde inte kommer att behöva fullgöra. Vi kan därför endast konstatera att det kommer att uppstå kostnader för verkställighet i anstalt eller genom IÖV på grund av bristande fullgörande av tilläggssanktion till villkorligt fängelse, men att kostnaden inte kan uppskattas närmare innan systemet tillämpats under en tid.

Sammantagen bedömning

Sammantaget gör vi bedömningen att ett genomförande av ett system med villkorligt fängelse applicerat på vår straffreform varken kommer att innebära några större kostnadsökningar eller konstadsminskningar för Kriminalvården, sett till myndighetens totala budget. När vi summerar kostnaderna för de olika systemen utifrån våra antaganden om överströmningar hamnar vi på ungefär samma siffra, oavsett vilken straffmassa vi utgår ifrån.

Minskningen av kortare (ovillkorliga) fängelsestraff för tidigare ostraffade personer som vår föreslagna syn på artbrott medför kan emellertid *i sig* antas leda till att kostnaderna för Kriminalvården minskar påtagligt. Dock är det vår bedömning att antalet intagna ändå kommer att öka på grund av våra övriga förslag, varför övergången till ett system med villkorligt fängelse i slutändan bedöms vara kostnadsneutralt.

Det bör dock understrykas att införandet av ett system med villkorligt fängelse kommer att medföra en rad andra fördelar såsom förenklingar och kommunikativa vinster i form av en tydlig straffmätning angiven i fängelsetid, ökad transparens om vad som gäller vid återfall och annan misskötsamhet samt en harmonisering i förhållande till systemen i våra grannländer (se avsnitt 6.3). Systemet blir också betydligt mer kostnadseffektivt genom att (ovillkorligt) fängelse kan undvikas i vissa fall där våra förslag om straffskalehöjningar och en skärpt straffmätning annars skulle medföra att ett sådant straff skulle ha dömts ut, trots att brottsligheten och förhållandena i övrigt inte är så allvarliga att ett (ovillkorligt) fängelsestraff är motiverat. Det gäller i första hand kortare (ovillkorliga) fängelsestraff för tidigare ostraffade personer. Genom att ett sådant system införs undviker man alltså att nyss nämnda straffskärpningar leder till att antalet fängelseår och därmed kostnaderna ökar i ännu större utsträckning än vad som följer av våra bedömningar nedan.

Översynen av straffskalorna

Statistik från Kriminalvården

Våra förslag om skärpta straffskalor påverkar Kriminalvården genom att de strafftider som döms ut för de aktuella brotten kan förväntas öka. För att beräkna hur mycket strafftiderna kan komma att öka har vi utgått från kriminalstatistik som tillhandahållits av Kriminalvården. På så vis ingår fängelsedomar från såväl tingsrätt som hovrätt i underlaget. Vi har genom att utgå från kriminalstatistiken uppskattat att ett visst antal fängelsedomar kommer att meddelas varje år och vi har sedan multiplicerat antalet fängelsedomar med en uppskattad straffnivåhöjning per dom. När det gäller antalet domar har utgångspunkten för uppskattningen varit påbörjade verkställigheter år 2024.

För att beräkna hur många domar som kommer att meddelas varje år om våra förslag genomförs är utgångspunkten antalet fängelsedomar där de brott som är aktuella för straffskärpning är huvudbrottet. Det är för dessa domar som en förändrad straffskala kommer att få störst betydelse för strafflängden, eftersom det brottets straffvärde har störst betydelse vid straffmätningen.

Redovisningen av domar med fängelse som påföljd i kriminalstatistiken görs enligt huvudbrottsprincipen. I denna statistik kan det i och för sig förekomma att ett visst brott angetts som huvudbrott, trots att det finns ett annat brott i samma dom med en lika sträng straffskala. Vilket av dessa två brott som blir huvudbrott i statistiken avgörs slumpmässigt, medan domstolen vid beräkningen av ett gemensamt straffvärde tar sin utgångspunkt i straffvärdet för det brott som i det enskilda fallet är allvarligast. Det betyder att det kan finnas domar där brott som omfattas av våra förslag i realiteten utgör huvudbrott som inte redovisas som sådant i statistiken och vice versa. Detta utgör en osäkerhetsfaktor vid beräkningarna.

Eftersom våra förslag innebär skärpta straffnivåer kan det vidare – som tidigare nämnts – inte uteslutas att förslagen kommer att leda till såväl fler lagföringar som fler domar där de aktuella brotten utgör huvudbrott framöver. Det beror på att straffskalan för vissa brott höjs och de brotten därmed oftare blir huvudbrott, men också på att polis och åklagare kan komma att förändra sina prioriteringar efter en straffskärpning så att större insatser läggs på att lagföra sådana brott.

Våra förslag kommer också att leda till att utrymmet att välja icke frihetsberövande påföljder (läs villkorligt fängelse) minskar något och

att fler fängelsedomar (läs ovillkorligt fängelse) kommer att meddelas som en följd av att straffskalorna för brotten förändras. Det gäller särskilt i de fall minimistraflet höjs från sex månader till ett år. Hur mycket förslagen kommer att påverka antalet frivårdspåföljder är dock svårt att förutse utifrån tillgänglig statistik.

Det finns alltså vissa omständigheter som talar för att lagföringarna kan komma att öka i statistiken om våra förslag genomförs, jämfört med det antal som framgår av statistiken för närvarande. Eftersom våra beräkningar av kostnaderna med nödvändighet grundas på uppskattningar och då det, som utvecklats ovan, redan finns en relativt stor osäkerhet i den statistik som finns tillgänglig är det inte meningsfullt att närmare försöka uppskatta antalet tillkommande lagföringar. Vi har därför valt att använda det senaste årets kriminalstatistik för fängelsedomar där de aktuella brotten har utgjort huvudbrott som utgångspunkt för våra beräkningar, trots att uppskattningen kan förväntas vara i underkant av den faktiska kostnadsökningen. Finansieringen av Kriminalvården behöver därför löpande stämmas av för att myndigheten ska kunna möta den ökning av antalet intagna som reformerna kan väntas ge upphov till.

Straffnivåhöjning per dom i våra beräkningar

När det gäller hur stor ökning per fängelsedom man bör räkna med har vi använt oss av samma modell som Gångbrottsutredningen gjorde i betänkandet *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68). Vi har därmed utgått från samma höjning av strafflängden som vi föreslår för minimistraflet för aktuell brottstyp. Denna utgångspunkt är en förenkling som inte fullt ut speglar vår uppfattning om hur straffnivåerna kommer att höjas i realiteten. I praktiken kan en dom avse ett stort antal brott av samma brottstyp. Även med beaktande av principerna för straffmätningen vid flerfaldig brottslighet får en höjning av minimistraflet i så fall betydligt större genomslag än om det handlar om en gärning.

Det bör också påpekas att de öknings som nämns i detta avsnitt endast är en grund för beräkningarna i denna konsekvensanalys och inte bör ses som en rekommendation för hur den förändrade straffskalan ska tillämpas i enskilda fall. Givetvis kommer inte straffnivåerna storleksmässigt att påverkas på samma sätt för alla gärningar.

I flera fall har vi – förutom en höjning av straffminimum – även föreslagit en höjning av straffmaximum. Vad gäller brott av normalgraden bör skärpningen av straffskalan påverka mer högre upp i straffskalan än i dess botten och det förekommer också fler brott av relativt lindrig beskaffenhet än mer allvarliga gärningar. När det gäller brott av normalgraden har vi därför – med beaktande av våra förslag angående utnyttjande av straffskalans spännvidd – uppskattat ökningen till cirka två månader per fängelsedom.³ När det gäller brott av svår, eller synnerligen svår, grad har vi uppskattat ökningen till sex månader.

I de fall vi endast föreslår en ändring av straffminimum för det grova brottet kan det antas att straffmätningen för brott av normalgraden kan komma att påverkas något av detta, även om straffmaximum är detsamma som tidigare. I dessa fall har vi uppskattat den genomsnittliga ökningen till cirka en månad per fängelsedom.

Vår beräkning av ökningen av antalet fängelseår

Med utgångspunkt från den beräkningsmodell vi beskrivit ovan applicerad på de föreslagna straffhöjningarna som framgår av kapitel 8 samt med hänsyn tagen till förslaget om utnyttjande av straffskalans spännvidd avseende just dessa brott (se avsnittet nedan) uppgår det totala antalet tillkommande fängelseår för de brott som är föremål för straffhöjningarna till cirka 720 år. Av dessa 720 år ska – med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning – två tredjedelar, dvs. 480 år, som utgångspunkt verkställas i anstalt. Med hänsyn till den ovan angivna dygnskostnaden – 4 000 kronor – beräknas den sammantagna merkostnaden för Kriminalvården när det gäller anstalt till följd av de förslag som avser skärpningar av straffskalor till 701 miljoner kronor per år ($480 \times 65 \times 4\,000 = 700\,800\,000$). Det förtjänar att upprepas att beräkningen är förenad med flera osäkerhetsfaktorer, bl.a. i fråga om fängelsestraffens genomsnittslängd. Det sammanlagda beloppet kan bara ses som en indikation på vilka kostnader våra förslag i denna del kan tänkas medföra.

³ Jfr SOU 2014:7 Skärpta straff för vapenbrott s. 81 samt SOU 2021:68 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk s. 459.

Utnyttjande av straffskalans spännvidd

Vi har, i enlighet med vad som anges i våra direktiv, lämnat förslag på nya regler för straffmätning som syftar till att skapa ett större utnyttjande av straffskalans spännvidd. Ändringarna omfattar samtliga brottstyper.

Ett genomförande av förslagen kommer att leda till längre fängelsestraff och därmed ökade kostnader för Kriminalvården. Hur stora kostnadsökningarna blir är beroende av flera olika faktorer. Som vi har anfört i tidigare avsnitt beror den sammantagna effekten av våra förslag på brottsutvecklingen och på hur domstolarna tillämpar lagstiftningen. Det är därför inte möjligt att på förhand bedöma exakt hur stora straffskärpningarna kommer att bli. Avsikten är att straffen ska höjas mer för de allra allvarligaste brotten än för de brott som är förhållandevis mindre allvarliga. Härtill kommer att de ekonomiska konsekvenserna av höjda straffnivåer för de mer allvarliga brotten uppstår först på längre sikt, i de allra allvarligaste fallen flera år efter det att lagstiftningen har trätt i kraft, eftersom de som döms för sådan brottslighet redan enligt nuvarande reglering avtjänar långa fängelsestraff och effekten av straffskärpningarna uppstår först i slutet av verkställigheten. Under denna tid kan det uppstå andra förändringar som påverkar kostnaderna för verkställigheten av fängelsestraff. Vid beräkningarna av hur mycket Kriminalvårdens kostnader kommer att öka till följd av förslagen utgår vi ifrån nuvarande förhållanden, men vi vill påpeka att beräkningarna kan påverkas av faktorer som i dag inte är möjliga att förutse.

Vid en mycket grov uppskattning kan våra förslag om att bättre utnyttja straffskalans spännvidd förväntas leda till en genomsnittlig höjning av straffnivåerna med ungefär en tredjedel. Det bör även i detta avseende understrykas att denna generella ökning endast är en grund för beräkningarna i denna konsekvensanalys och inte bör ses som en rekommendation för hur den nyanserade straffmätningen ska göras i enskilda fall. Utifrån de antaganden som nu har gjorts har vi med hjälp av uppgifter från Kriminalvården utgått från inflödet av verkställighetsår 2024, som var 12 802 år. Livstidsdömda personer ingår med 25 år. Den genomsnittliga strafftiden, efter hänsyn tagen till straffskaleöversynen, uppgår till 523,42 dagar. Straffmassan blir därmed 18 358 fängelseår ($12\,802 \times 523,42/365 = 18\,358$). Denna straff-

massa har sedan ökat med en tredjedel, vilket ger 24 477 fängelseår. Differensen mellan dessa straffmassor är 6 119 fängelseår.

Av dessa drygt 6 100 år ska, med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning, två tredjedelar, dvs. cirka 4 080 år, som utgångspunkt verkställas i anstalt. Med hänsyn till den ovan angivna dygnskostnaden – 4 000 kronor – beräknas den sammantagna merkostnaden för Kriminalvården såvitt gäller anstalt till följd av de förslag som avser utnyttjande av straffskalans spännvidd till knappt 6 miljarder kronor per år ($4\,080 \times 365 \times 4\,000 = 5\,956\,800\,000$).

Skärpta straff för flerbaldig brottslighet

Vår metod för bedömningen av förslagets effekter på strafftiderna och svårigheter vid bedömningen⁴

Det förslag som vi har lagt fram påverkar Kriminalvården på så sätt att de strafftider som döms ut vid flerbaldig brottslighet kan förväntas öka kraftigt. För att bedöma hur stor denna ökning kan tänkas bli har vi gjort ett antal antaganden om hur den modell för straffmätning som vi har föreslagit faller ut jämförd med de modeller som vanligen tillämpas i dag. Vi har försökt laborera med straffvärden som framstår som realistiska, dvs. utifrån antaganden om vilka brottskombinationer som vanligtvis förekommer i praktiken vid flerbrottslighet av olika omfattning och på olika straffnivåer. Dessa antaganden har huvudsakligen varit erfarenhetsbaserade, men de har också gjorts med beaktande av de uppgifter gällande i vilken mån olika brottstyper tenderar att förekomma i flerbrottssammanhang som inhämtades av Flerbrottsutredningen och som alltså bedöms vara relevanta.⁵

Vid bedömningen har vi, oavsett underlag, tagit hänsyn till de skärpningar av maximistraffen i den gemensamma straffskalan samt till de övriga straffskärpningar som vi föreslagit. Vi har även beaktat våra förslag till nya regler för straffmätning som syftar till att skapa ett större utnyttjande av straffskalans spännvidd.

En svårighet som gör sig gällande vid jämförelser av detta slag är att våra ändringsförslag avser en bedömning som tidigare inte har varit särskilt reglerad i lag. De modeller för straffmätning av flerbaldig brottslighet som nu vanligen används är alltså inte bindande för domsto-

⁴ Metoden är hämtad från Flerbrottsutredningens betänkande (SOU 2023:1).

⁵ Se Sammanställning av statistikleverans, a. betänkande s. 453 f.

larna, och i praktiken förekommer inte helt sällan avvikelser från dem. Det gäller särskilt i sådana fall då prövningen avser ett stort antal brott, där modellerna kan framstå som mindre användbara eller straffvärdet ibland kan förhöjas på grund av att brottsligheten utövats systematiskt. Vilket straffvärde en given brottskombination skulle komma att åsättas i realiteten är alltså svårbedömt redan utifrån nuvarande straffmättningspraxis och starkt beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Av det anförda följer att jämförelser av ovan angivet slag med nödvändighet blir starkt förenklade och därför aldrig kan bli fullt ut träffsäkra. De ger dock ett underlag för att i grova drag uttala sig om hur strafftiderna kan förväntas öka till följd av våra skärpningsförslag.

Utifrån de beskrivna jämförelserna står det klart att den procentuella ökningen av strafftiden varierar kraftigt beroende på vilka och hur många brott som prövningen avser. Effekten blir mer påtaglig om brotten innefattar ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person. Av stor betydelse är också brottens svårhet relativt varandra. Ökningen blir större i sådana fall där det rör sig om flera brott med likvärdiga straffvärden – i synnerhet när dessa i sig är höga – än när straffvärdena skiftar. Dessa resultat ligger förvisso i linje med vår avsikt eller är i vart fall förväntade. Icke desto mindre gör de varje prognos av skärpningens samlade effekter ytterst osäker. De uppskattningar som anges i det följande ska därför snarast ses som en indikation på hur mycket strafftiderna och de därmed sammanhängande kostnaderna kan förväntas öka till följd av våra förslag.

Strafftiderna kan i berörda fall förväntas öka med uppskattningsvis 60 respektive 40 procent

Med användning av den ovan beskrivna metoden har vi gjort en bedömning av den genomsnittliga procentuella ökningen av strafftiderna till följd av våra förslag beträffande reglerna om flerfaldig brottslighet. Som mest har vi, i enlighet med den höjning som vi föreslår av den gemensamma straffskalans maximum, räknat med att straffet kan sträcka sig till 18 års fängelse. Vid bedömningen har vi vidare utgått från följande.

- Nästan tre fjärdedelar av alla fängelsedomar som omfattar mer än ett brott avser 2–5 brott.⁶
- Nästan 60 procent av alla utdömda fängelsestraff är sex månader eller kortare.⁷
- När brottsligheten inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person förväntas en ökning i strafftid generellt sett inträda i och med det andra brottet oavsett straffnivå.
- Beträffande annan brottslighet förväntas en ökning i strafftid generellt sett inträda i och med det fjärde brottet på låga straffnivåer (det allvarligaste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i högst sex månader), i och med det tredje brottet på medelhöga straffnivåer (det allvarligaste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än sex månader men högst ett år och sex månader), och i och med det andra brottet på höga straffnivåer (det allvarligaste brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i mer än ett år och sex månader).
- Över lag förväntas ökningen i strafftid bli större när brotten är många eller allvarliga.

Vid upprepade brott som innefattar ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person blir, som redan framgått, skärpningen väsentligt större än i andra fall eftersom huvudregeln är en sammanläggning av straffvärdena för de enskilda brotten. Exempelvis är det inte realistiskt att tänka sig att straffvärdet för en serie våldtäkter kan komma att öka med mer än 100 procent.

Med utgångspunkt i dessa premisser framstår det som rimligt att räkna med att våra förslag sammantaget kan förväntas öka de utdömda strafftiderna med intervallet 50–60 procent avseende domar som innefattar upprepade angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person och med intervallet 30–40 procent avseende övrig flerfaldig brottslighet. Vi har valt att utgå från den övre delen av intervallet i våra beräkningar, men det är viktigt att poängtera att procentsatserna är avsedda att ge uttryck för ett genomsnitt och att ökningen således kan bli både större och mindre i det enskilda fallet.

⁶ Se a. betänkande, bilaga 4, tabell 4.

⁷ Se Brå, Tabell 430. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelsetidens längd i månader, 2023.

Vår beräkning utifrån ökningen av antalet fängelseår

Med utgångspunkt i den beräkningsmodell vi beskrivit ovan applicerad på uppgifter vi fått från Kriminalvården om påbörjade verkställigheter med två eller fler brott mot liv och hälsa respektive övrig flerfaldig brottslighet, jämförd med den av Flerbrotsutredningen inhämtade statistiken från Brå, uppgår det totala antalet tillkommande fängelseår i denna del till cirka 5 531 år. Av dessa 5 531 år ska – med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning – två tredjedelar, dvs. 3 687 år, som utgångspunkt verkställas i anstalt. Med hänsyn till den ovan angivna dygnskostnaden för en intagen – 4 000 kronor – beräknas den sammantagna merkostnaden för Kriminalvården till följd av de förslag som avser skärpta straff för flerfaldig brottslighet när det gäller verkställighet i anstalt till cirka 5,4 miljarder kronor per år ($3\,687 \times 365 \times 4\,000 = 5\,383\,020\,000$).

Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk

Den nya straffskärpningsbestämmelsen i 28 kap. 8 § brottsbalken är tillämplig på alla 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.

I de fall den föreslagna bestämmelsen tillämpas kommer straffvärdet påverkas kraftigt, vilket sannolikt leder till att (ovillkorligt) fängelse kommer att väljas som påföljd i fler fall samt att fängelsestraffens längd ökar väsentligt, vilket i sin tur påverkar Kriminalvårdens kostnader. Denna kostnadsökning är svår att beräkna eftersom det inte finns någon statistik att lägga till grund för beräkningarna. Som framgår av kapitel 11 bör den föreslagna bestämmelsen generera väsentligt större höjningar av straffvärdet 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. Vid en mycket grov uppskattning bedömer vi att den genomsnittliga straffökningen kommer att uppgå till ungefär två tredjedelar. Det bör även i detta avseende understrykas att denna genomsnittliga ökning endast är en grund för beräkningarna i denna konsekvensanalys och inte bör ses som en rekommendation för hur straffmätningen ska göras i enskilda fall.

För att kunna beräkna antalet tillkommande fängelseår har vi tagit vår utgångspunkt i rapporten *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023*. Av den framgår att antalet utdömda fängelseår med koppling till den organiserade brottsligheten 2023 uppgick till 461 år.⁸ Det ska noteras att den siffran endast avser resultatet av specifika myndighetsinsatser som syftat till att bekämpa allvarlig och samhällshotande organiserad brottslighet i lokalsamhället med särskilt fokus på utsatta områden. Med hänsyn till de senaste årens utveckling (se kapitel 11, avsnitt 11.2.2) och upplysningar som utredningen erhållit från Polismyndigheten bedömer vi att motsvarande siffra för all brottslighet som har samband med kriminella nätverk skulle kunna uppskattas till minst sex gånger så många, dvs. knappt 3 000 år. Även om siffran bygger på en grov uppskattning framstår den inte som orimlig i relation till de sammanlagt 16 590 fängelseår som totalt dömdes ut år 2023. Att knappt 20 procent av dessa år skulle ha en koppling till den föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde är nog snarare i underkant. Om vi alltså utgår från att den nu föreslagna bestämmelsen skulle tillämpas i de fallen skulle två tredjedelar av de 3 000, eller 2 000 fängelseår, tillkomma årligen. Till dessa ska läggas effekterna av vårt förslag avseende den nyanserade straffmätningen i allmänhet (en ökning med en tredjedel) och den flerfaldiga brottsligheten i synnerhet (en ökning i intervallet 30–60 procent i relevanta fall). Vid en försiktig bedömning uppskattar vi att ungefär hälften av domarna avser flerfaldig brottslighet. Därtill kan 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ha tillämpats vid de utmätta straffvärdena, vilket mildrar effekten av vårt förslag något. Det totala antalet tillkommande fängelseår kan därför uppskattas till cirka 3 300 år. Av dessa 3 300 år ska – med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning – två tredjedelar, dvs.

⁸ Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023, s. 21.

2 200 år, som utgångspunkt verkställas i anstalt, vilket motsvarar en årlig merkostnad för Kriminalvården om cirka 3,2 miljarder kronor ($2\,200 \times 365 \times 4\,000 = 3\,212\,000\,000$).

En minskad betydelse av billighetsskäl

Billighetsskäl beaktas vanligtvis på så sätt att fängelsestraffets längd sätts ner i förhållande till vad som skulle ha blivit följden om något sådant skäl inte förelegat. Vi föreslår nu att flera av billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken tas bort. Detta innebär att straffet kommer att bli längre för vissa av de dömda och, i ett fåtal fall, att ett ovillkorligt fängelsestraff kommer att dömas ut i stället för en icke frihetsberövande påföljd. Kriminalvårdens kostnader kommer därmed att öka.

Hur mycket och på vilket sätt förslagen kommer att påverka påföljderna går inte att förutse eftersom det ur kriminalstatistiken inte går att utläsa hur stor andel av de brottsdömda som får strafflindring på grund av förekomst av billighetsskäl. Sammantaget är det dock vår bedömning att det saknas anledning att räkna med någon betydande effekt på Kriminalvårdens kostnader. Den kostnad som uppstår bedöms inte vara större än att den ryms inom den totala kostnadsökningen för Kriminalvården.

En presumtion för häktning i fler fall

Våra förslag innebär att presumptionen för häktning ska dels utvidgas till att omfatta brotten grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning och hedersförtryck, dels vara tillämplig när misstanken avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i fyra år.

Utöver att nya straffrättsliga åtgärder generellt sett kan få konsekvenser för Kriminalvården kan de innebära ytterligare kostnader för myndigheten i form av ett ökat antal häktesplatser om fler brott omfattas av presumptionsregeln. Som framgår av avsnitt 13.3.1 är det vår bestämda uppfattning att häktning så gott som alltid sker redan i dag avseende de aktuella brotten – när så begärs – eftersom dessa till sin karaktär är sådana att i vart fall kollusionsfara eller recidivfara ofta föreligger.

Att uppskatta tillkommande kostnader för Kriminalvården utifrån förslaget är med tillgänglig information mycket svårt. Endast tillkommande häktningar som också leder till ytterligare nya lagföringar med fängelsepåföljd och tillkommande häktningar som inte leder till fängelsepåföljd alternativt frikännande domar kommer att innebära ökade kostnader för Kriminalvården i form av ytterligare vård dygn. En stor andel av de som häktas döms sedan till ett fängelsestraff, varvid häktningstiden avräknas vid verkställigheten av straffet. Dygnskostnaden för en plats i häkte är visserligen något högre än kostnaden för en anstaltsplats, men vi bedömer ändå att den föreslagna ändrade presumtionen för häktning inte torde medföra några märkbara kostnadsökningar för Kriminalvården under förutsättning att det inte sker någon ökning beträffande antalet lagföringar.

Om antalet lagföringar för de aktuella brotten ökar till följd av att häktning sker i större utsträckning än tidigare kommer dock Kriminalvårdens kostnader att öka. Med hänsyn till syftet med häktningsinstitutet är det troligt att en sådan ökning kommer att ske. Att med någon form av säkerhet uppskatta storleken av en sådan eventuell ökning låter sig dock inte göras, men den potentiella ökningen behöver löpande stämmas av för att Kriminalvården ska kunna möta det ökade behov som reformen kan ge upphov till.

Påverkan på frivårdens kostnader

Våra förslag om straffskärpningar kommer också att få konsekvenser för frivårdens verksamhetsområde. Som framgått ovan har Kriminalvården kostnader även för tiden efter villkorlig frigivning genom att den villkorligt frigivne, om det anses påkallat, kan ställas under övervakning. År 2023 avslutades totalt 9 638 fängelseverkställigheter. 63 procent frigavs med övervakning och nio procent utan övervakning. 27 procent hade andra avslutsanledningar än villkorlig frigivning, vilket beror på att villkorlig frigivning inte sker från vissa straff, exempelvis de som är högst en månad eller dömts ut i kombination med skyddstillsyn (se 28 kap. 3 § brottsbalken). Övervakningen har dels en hjälp- och stödfunktion, dels en kontrollfunktion, och det är utifrån detta som prövningen av övervakningsbehovet ska ske. Det utdömda fängelsestraffets längd har alltså ingen avgörande betydelse för bedömningen, men generellt anses övervakning motiverad från

kontrollsynpunkt för personer dömda till längre fängelsestraff. Om fängelsestraffets längd för vissa brott ökar, kan det få den effekten att något fler personer därmed ställs under övervakning än tidigare. Längre fängelsestraff innebär i regel också en längre straffåterstod efter villkorlig frigivning och därmed längre möjlig övervakningstid i det enskilda fallet. Eftersom dessa effekter är mycket svåra att uppskatta har vi inte tagit med några ökade kostnader för övervakning i våra beräkningar. Det kan dock nämnas att uppskattningsvis medför varje extra klient inom frivården en tillkommande kostnad om cirka 7 000 kronor per månad.

Hur mycket och på vilket sätt förslagen om straffskärpningar kommer att påverka frivårdspåföljderna är svårt att förutse utifrån tillgänglig statistik. Sammantaget är det dock vår bedömning att det finns anledning att räkna med en inte obetydlig effekt på frivårdens kostnader. Vår bästa bedömning är – utifrån reformens effekter på antalet utdömda fängelseår och därav följande straffåterstod – att det kommer att röra sig om en kostnadsökning i storleksordningen 300 miljoner kronor.

Transporter

Våra förslag resulterar i totalt ungefär 16 000 tillkommande fängelseår per år, varav två tredjedelar, eller drygt 10 700 år, ska verkställas i anstalt eller genom IÖV. Kriminalvården har upplyst att det bör läggas till kostnader för inrikes transporter med ett schablonbelopp om 200 kronor per tillkommande vård dygn i anstalt eller häkte, vilket vid en kraftigt förenklad beräkning skulle ge en kostnad om drygt 781 miljoner kronor ($10\,700 \times 365 \times 200 = 781\,100\,000$). Det bör noteras att de som kommer att verkställa genom IÖV räknats med i denna kostnad, varför den – även av det skälet – får betraktas vara i överkant.

När kan kostnaderna förväntas uppstå

Som framgår av avsnitt 15.1 förslår vi att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2028. Ändringarna kommer dock inte att få återverkningar på Kriminalvårdens kostnader omedelbart från denna tidpunkt. Utöver den tid det tar att utreda och lagföra ett brott, måste

också tiden för avtjänande fram till den punkt då den dömda skulle ha frigetts om straffet bestämts enligt tidigare praxis beaktas. Såvitt avser korta fängelsestraff torde kostnaderna därmed uppstå tidigast ett år efter att den nya lagstiftningen trätt i kraft. I fråga om längre fängelsestraff kommer kostnadsökningen i form av ökat platsbehov och därmed ökade kostnader att inträda först längre fram, när det gäller de längsta straffen flera år efter ikraftträdandet.

Sammanfattningsvis kan konsekvenserna av förslagen i kostnads-hänseende således bli märkbara något år efter ikraftträdandet, för att sedan successivt öka och få fullt genomslag först ett antal år efter denna tidpunkt.

Behovet av att beakta även andra straffskärpningar på aggregerad nivå

Beräkningen av antalet tillkommande vårddygn är, som redan framgått, i huvudsak baserad på statistik från 2024. Detta innebär att effekterna från nyligen genomförd lagstiftning, exempelvis rörande förändringar avseende slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet (prop. 2021/22:17), en skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar (prop. 2021/22:231), skärpta straff för brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53) och skärpta straff för bl.a. vapenbrott (prop. 2023/24:33), inte syns fullt ut i den statistiken. Inte heller har senare tids reformer avseende möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning (prop. 2020/21:18) respektive att förverka redan beviljad villkorligt medgiven frihet (prop. 2018/19:77) haft fullt utslag i 2024 års statistik. De beräkningar vi gjort innefattar därmed inte full hänsyn till de ovan angivna reformerna. I praktiken kommer alltså flera dömda att avtjäna mer än två tredjedelar av sitt straff. Till detta kan läggas att flera förslag till ytterligare straffskärpningar har lagts fram och kommer att läggas fram i närtid.

Flera av våra förslag till straffskärpningar är generella och påverkar således straffmätningen beträffande alla brottstyper. Därtill kan, som tidigare nämnts, ökade satsningar på polisen och nya eller utvidgade verktyg för att effektivisera utredningsförfarandet leda till fler lagföringar, vilket i sin tur kan förstärka effekterna av våra förslag.

I nuläget är det emellertid mycket svårt att avgöra vilken den sammanlagda effekten av de nämnda och av oss föreslagna åtgärderna kan tänkas bli, eftersom det än så länge saknas underlag för en sådan be-

dömning. I detta sammanhang vill vi därför endast understryka att de angivna konsekvenserna av våra förslag avser skärpningarnas effekt i förhållande till nuvarande strafftider och att det följaktligen finns anledning att räkna med att effekterna, och därmed kostnaderna, på aggregerad nivå kommer att bli betydligt större.

Sammantagen beräkning

Våra förslag resulterar i totalt cirka 16 000 tillkommande fängelseår per år, varav två tredjedelar, eller knappt 10 700 år, ska avtjänas i anstalt eller genom IÖV. Därtill ska läggas ökade kostnader för frivård och transporter. Som framgår av våra bedömningar ovan uppgår den totala kostnadsökningen alltså till drygt 16,3 miljarder kronor per år. Det ska återigen betonas att beräkningen bygger på relativt grova uppskattningar av konsekvenserna av våra förslag. Det är inte möjligt att med någon exakthet förutse hur straffnivån för olika brottstyper kan komma att påverkas eller hur många tillkommande lagföringar förslagen kan medföra. Det framräknade beloppet kan därför endast ses som en indikation på den sammanlagda effekten av våra förslag.

Tabell 16.1

Våra förslag	Tillkommande kostnad (kronor)
Översynen av straffskalorna	700 800 000
Utnyttjande av straffskalans spännvidd	5 956 800 000
Skärpta straff för flerbaldig brottslighet	5 383 020 000
Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk	3 212 000 000
Frivård	300 000 000
Transporter	781 100 000
Totalt	16 333 720 000

16.2.3 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna

Bedömning: I den mån användningen av förundersökningsbegränsning minskar till följd av våra förslag om skärpta straff för flercaldig brottslighet kommer fler brott att utredas beträffande dem som redan är misstänkta eller tidigare har lagförts för andra brott. Detta kan leda till att resurserna för att utreda brottsmisstankar i andra ärenden minskar. Vill man kompensera för en sådan effekt måste Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten tillföras ytterligare resurser, vilket i så fall medför en kostnadsökning. Som mest kan en sådan kostnadsökning förväntas uppgå till 915 miljoner kronor för Polismyndigheten, 140 miljoner kronor för Åklagarmyndigheten och 57 miljoner kronor för Ekobrottsmyndigheten.

Ett påföljdssystem med villkorligt fängelse

Ett genomförande av våra förslag kommer i stor utsträckning att beröra rättsväsendets aktörer. Domare och åklagare kommer att få tillämpa ett nytt påföljdssystem, som i många delar skiljer sig från det system som finns i dag. Myndigheterna behöver genomföra utbildningsinsatser samt förändra IT- och metodstöd.

Vår uppfattning är dock att de initiala och övergående kostnader som förslagen i denna del innebär för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna inte kommer vara större än att de kan hanteras inom befintliga anslag.

Förslagen om skärpningar av straffskalor, utnyttjandet av straffskalans spännvidd, skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk och en minskad betydelse av billighetsskäl

Det förhållandet att straffskalorna för flera brott skärps samt att vissa av de bestämmelser som styr straffmätningen utformas annorlunda än i dag innebär inte någon utvidgning av Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens, Ekobrottsmyndighetens eller domstolarnas arbetsuppgifter. I denna del kan våra förslag således inte förväntas medföra några

ekonomiska konsekvenser för myndigheterna. Möjligen kan ett ökat antal utvisningar på grund av brott med hänsyn till skärpta straff medföra marginellt ökade kostnader för Polismyndigheten. När det gäller Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten bör förslaget om straffskärpning vid brott som har samband med kriminella nätverk snarare ha en kvalitativ än en kvantitativ påverkan på handläggningen av ärenden. Med detta avser vi att en straffskärpningsgrund företrädesvis kommer att påverka hur man genomför utredningsåtgärder och förhåller sig till den information som framkommer, men att förslagen inte nödvändigtvis medför att förundersökningarnas storlek ökar i sig.

När det gäller domstolarnas handläggning av de mål som berörs av de nämnda förslagen kan det krävas ytterligare förhandlingstid för att parterna ska kunna lägga fram utredning om relationerna mellan en eller flera tilltalade eller andra individer och personernas tillhörighet till olika grupperingar, våldskapital och bakgrunden till konflikter etc. för att kunna bevisa t.ex. att ett brott har ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Längre förhandlingstid innebär ett ökat resursbehov både för domstolarna och för Åklagarmyndigheten. Längre förhandlingstider medför även ökade kostnader för rättsliga biträden. Det är emellertid svårt att uppskatta i vilken mån dessa typer av mål verkligen kommer att fordra ytterligare förhandlingstid i domstolarna och vilken kostnad detta i så fall kan medföra för respektive berörd myndighet. Vid våra kontakter med Åklagarmyndigheten och Advokatsamfundet har operativa åklagare och advokater med uppdrag som offentliga försvarare dessutom uppgett att den för förslaget relevanta utredningen läggs fram redan i dag till styrkande av bl.a. motivbild och försvårande omständigheter och att förslagen således inte skulle medföra några större skillnader i det avseendet. Vi bedömer sammantaget att de eventuella kostnadsökningarna i denna del inte bör bli större än att de ryms inom de befintliga anslagen.

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet

Våra förslag till skärpta straff för flerfaldig brottslighet påverkar i sig inte ärende- eller måltillströmningen till polis, åklagare och domstolar. Däremot inverkar de på de brottsutredande myndigheternas möjligheter att besluta om förundersökningsbegränsning i de s.k.

konkurrensfallen. Hur stor denna minskning kan tänkas bli är svårt att uppskatta. Förutom att de svårigheter som beskrivits ovan när det gäller att bedöma förslagets effekter på de utdömda strafftiderna gör sig gällande även vid en sådan uppskattning, tillkommer här det ytterligare osäkerhetsmomentet att reglerna om förundersökningsbegränsning ger ett relativt stort utrymme för lämplighetsbedömningar och att tillämpningen av dem till stor del är avhängig andra faktorer än de rent rättsliga. Till detta kommer att beslut om förundersökningsbegränsning inte kan överprövas av domstol, varför det saknas refererad praxis som beskriver tillämpningen. Varken Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten har sett det som möjligt att själva göra en bedömning av hur förslaget kan tänkas inverka på den framtida användningen av förundersökningsbegränsning.

Av den statistik som vi inhämtat från respektive myndighet framgår att antalet misstankar som avslutas genom förundersökningsbegränsning är ganska betydande om man ställer dem i relation till det antal brottsmisstankar som blir föremål för ett lagföringsbeslut. Således fattade polis och åklagare under år 2024 beslut om förundersökningsbegränsning i konkurrensfall med avseende på minst 65 292 brottsmisstankar. Polismyndighetens har dock – i stället för brottsmisstankar – redovisat avslutade ärenden, vilket innebär att antalet brottsmisstankar i realiteten är betydligt fler. Siffran 65 292, som alltså ska behandlas med försiktighet, ska ställas i relation till de 171 000 brottsmisstankar som blev föremål för åtal av åklagare inom Åklagarmyndigheten. Inom Ekobrottsmyndigheten avslutades samma år 19 884 brottsmisstankar med beslut om förundersökningsbegränsning i konkurrensfall samtidigt som endast 5 436 brottsmisstankar blev föremål för beslut om åtal.

Denna statistik talar för att om våra förslag till straffskärpningar skulle leda till en påtagligt minskad användning av förundersökningsbegränsning medför detta att ett relativt stort antal ytterligare brottsmisstankar ska utredas och, i den mån en fällande dom kan förutses, även bli föremål för åtal. Man ska dock hålla i minnet att även om en brottsmisstanke inte blir föremål för förundersökningsbegränsning är det inte givet att den utreds, åtminstone inte fullt ut. Flera andra avskrivningsgrunder kan aktualiseras, bl.a. att brott inte kan styrkas.

Bestämmelserna om förundersökningsbegränsning utgör ett viktigt instrument för att göra prioriteringar inom rättsväsendet så att utredningsresurserna används på ett ändamålsenligt sätt. Ett typ-

fall kan vara att om en gärningsperson har begått flera skattebrott, varav ett är svårutrett, kan det svårutredda brottet avslutas genom förundersökningsbegränsning för att utredningen beträffande de övriga brotten ska kunna slutföras inom rimlig tid. Ett viktigt syfte med bestämmelserna om förundersökningsbegränsning är också att säkerställa att det finns tillräckliga resurser för att utreda den grövre brottsligheten.

Även om rättsväsendet tillförs väsentligt ökade resurser kommer det inte vara möjligt att utreda alla registrerade brott. För överskådlig tid framöver kommer det därför finnas behov av att använda bestämmelserna om förundersökningsbegränsning för att göra erforderliga prioriteringar. Enligt vår bedömning finns stöd i den relativt allmänt hållna lagstiftningen om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning för en tillämpning som i den övervägande delen av fallen överensstämmer med den nuvarande, även om våra förslag om skärpta straff för flerfaldig brottslighet genomförs.

I den mån användningen av förundersökningsbegränsning ändå minskar till följd av våra förslag om skärpta straff för flerfaldig brottslighet kommer fler brott att utredas beträffande dem som redan är misstänkta eller tidigare har lagförts för andra brott. Detta kan leda till att resurserna för att utreda brottsmisstankar i andra ärenden minskar.⁹ Det handlar alltså om en överflyttningseffekt där fler brottsmisstankar utreds mot samma person vilket leder till att färre misstänkta personer blir föremål för brottsutredning, förutsatt att den totala resursen för att utreda brott är oförändrad. Vill man kompensera för en sådan effekt måste Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten tillföras ytterligare resurser, vilket i så fall medför en kostnadsökning. Eftersom storleken av kostnadsökningen beror på hur de brottsutredande myndigheterna framledes kommer att tillämpa bestämmelserna är den svår att beräkna.

I avsnitt 16.2.2 har vi kommit fram till att antalet utdömda fängelseår begränsat till vårt förslag i denna del kan antas öka med 4 625, vilket ska jämföras med det totala antalet utdömda fängelseår 2023 som var 16 590. Påverkan av våra förslag uppgår därmed till 28 procent såvitt avser den rent straffskärpande effekten. Denna effekt är inte fullt jämförbar med den effekt som förslagen kan antas få när det gäller

⁹ Av avsnitt 14.4.2 framgår att det är vår starka rekommendation till regeringen att se över regelverket om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning innan det nya påföljdssystemet tas i bruk.

tillämpningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning, men procentsatsen ger ändå en fingervisning om i vilken grad förslagen kan tänkas påverka tillämpningen av det straffprocessuella regelsystemet generellt. Mot bakgrund av vad vi har anfört om behovet av att även i framtiden använda bestämmelserna om förundersökningsbegränsning som ett instrument för prioritering finns dock anledning att utgå från att påverkan i det hänseendet blir väsentligt mindre. Därtill kommer att våra förslag förväntas få allra störst effekt om brotten innefattat ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person. För den typen av brottslighet är utrymmet för förundersökningsbegränsning enligt de grundläggande kraven i 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken ytterst begränsat. En rimlig uppskattning är därför att påverkansgraden uppgår till högst fem procent. För att beräkna den möjliga kostnadsökningen bör denna procentsats sättas i relation till nuvarande anslag till Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten samt till Polismyndighetens nuvarande kostnader för sin brottsutredande verksamhet. Kostnadsökningarna skulle därmed uppgå till 140 miljoner kronor för Åklagarmyndigheten, 57 miljoner kronor för Ekobrottsmyndigheten och 915 miljoner kronor för Polismyndigheten. Totalt skulle kostnadsökningen uppgå till 1,1 miljarder kronor.¹⁰ Det ska understrykas att i denna kostnadsökning ligger en ambitionsökning såtillvida att ett i motsvarande mån ökat antal brottsmisstankar kommer att utredas och, i de fall tillräcklig bevisning föreligger, även bli föremål för åtal.

Följdkostnader för domstolarna och Kriminalvården

Om medel motsvarande de ovan angivna beloppen tillförs de brottsutredande myndigheterna leder det i sin tur till att domstolarnas kostnader kommer att öka genom att det kommer att krävas mer tid för handläggning, förhandling och domskrivning beträffande de brottsmisstankar som tillkommer i berörda mål. Även anslaget rättsliga bi-träden kommer att påverkas. I förlängningen kommer även Kriminalvårdens kostnader att öka, till följd av att de utdömda strafftiderna i dessa mål blir längre. Eftersom dessa kostnadsökningar är beroende av om – och i så fall i vilken utsträckning – man väljer att kompensera

¹⁰ Kostnaderna är beräknade utifrån Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens anslag för 2024 (se prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 4, s. 3) respektive Polismyndighetens årsredovisning för 2023, s. 119 tabell 56.

för den överflyttningseffekt som beskrivits ovan, är det knappast meningsfullt att försöka ställa en prognos av hur stora dessa kan tänkas bli. En sådan bedömning bör hellre göras i ett bredare sammanhang, dvs. i samband med att man i övrigt bestämmer vilka medel som ska tillföras domstolarna och Kriminalvården till följd av ökade satsningar tidigare i rättskedjan.

En presumtion för häktning i fler fall

När det gäller förslaget om en förändrad häktningspresumtion bedömer vi att häktning sker redan i dag vid misstanke om de aktuella brotten eftersom dessa till sin karaktär är sådana att i vart fall kollusionsfara eller recidivfara ofta föreligger (se avsnitt 13.3.1). Vår uppfattning är att förslagen i denna del inte innebär några kostnader för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna.

Behovet av att beakta mindre kostnadskrävande reformer på aggregerad nivå

Även de förslag som inte kan antas leda till större kostnader än vad som ryms inom befintliga anslag till rättsväsendets olika delar bör dock beaktas på en aggregerad nivå vid övervägande av den långsiktiga finansieringen av Polismyndigheten, åklagarväsendet och domstolarna. Det finns annars en betydande risk att reformer som var och en för sig framstår som begränsade till sin omfattning sammantaget leder till en ökning av arbetsbördan på ett sätt som negativt påverkar möjligheterna att klara respektive uppdrag.

16.2.4 Kostnader för rättsväsendets övriga myndigheter

Den brottsskadeersättning som via Brottsoffermyndigheten betalas ut till brottsoffer kan – som en följd av fler anmälda brott och fler fällande domar – komma att öka om våra förslag genomförs. Brottsskadeersättning betalas ut av staten om en dömd gärningsperson inte kan betala det skadestånd som domstolen har dömt ut och det inte heller finns någon försäkring som täcker skadan. I många fall kan

Brottsoffermyndigheten ändå kräva tillbaka ersättningsbeloppet från gärningspersonen.¹¹

16.2.5 Särskilt om ungdomspåföljder

Våra förslag om straffskärpningar och utvidgade eller nya straffskärpningsgrunder kan medföra ökade kostnader även för Statens institutionsstyrelse (SiS) och för landets kommuner, eftersom dessa aktörer ansvarar för verkställigheten av ungdomspåföljderna. Således ansvarar SiS för sluten ungdomsvård och kommunerna för de övriga påföljderna. Kriminalvården ansvarar i samverkan med socialtjänsten i den enskilda kommunen för påföljden ungdomsövervakning. Våra förslag innebär att straffmättningsvärdet för ett enskilt brott kommer att öka och att straffmättningsvärdet för flerfaldig brottslighet och brott som har samband med kriminella nätverk kommer att öka väsentligt. Detta kommer i sin tur att leda till att ungdomspåföljderna blir mer ingripande, t.ex. genom att antalet timmar ungdomstjänst för ett visst brott ökar eller att en längre tid sluten ungdomsvård döms ut i förhållande till i dag. Därtill kan fler personer komma att dömas till sluten ungdomsvård eftersom utrymmet att välja en annan särskild ungdomspåföljd minskar.

Kostnadsökningen är mycket svår att uppskatta och kan på sikt komma att påverkas av de förslag som har lämnats av Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (*En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga*, SOU 2023:44). Utredningen föreslår att fängelse bör väljas som påföljd även för barn som döms till frihetsberövande påföljder och att ansvaret för verkställigheten därmed ska flyttas från SiS till Kriminalvården. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. I sammanhanget bör även de förslag som lämnats av Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare nämnas (*Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga*, SOU 2024:39, samt *Straffbarhetsåldern*, SOU 2025:11). De förändringar i påföljdsstrukturen som där föreslås skulle kunna medföra kostnadsminskningar för SiS i vissa avseenden. Även dessa

¹¹ Under 2023 motsvarade regressintäkterna knappt 40 procent av den utgift som Brottsoffermyndigheten hade för den utbetalda brottsskadeersättningen, se Brottsoffermyndigheten, Årsredovisning 2023 s. 17.

betänkanden bereds för närvarande i Regeringskansliet.¹² Vi har inte underlag för att göra några särskilda beräkningar i detta avseende. Vår uppfattning är dock att det inte kommer att uppstå några kostnadsökningar för SiS och kommunerna till följd av våra förslag som inte kan hanteras inom befintliga anslag.

16.2.6 Finansiering

Bedömning: De föreslagna ändringarna kan inte genomföras utan att betydande ekonomiska tillskott tillförs Kriminalvården. Dessa tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten så som en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser.

Om Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska kompenseras fullt ut för de eventuella överflyttningseffekter som kan uppstå till följd av våra förslag kommer kostnaderna för detta inte att rymmas inom befintliga anslag. Medel bör då tillskjutas myndigheterna.

Förslagen kan inte finansieras genom Kriminalvårdens befintliga anslag

Som angetts inledningsvis ska en utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner (tidigare landsting), föreslå en finansiering av förslagen.

Som framgår av vår redogörelse ovan beräknas våra förslag leda till ökade kostnader för Kriminalvården med omkring 16,3 miljarder kronor per år. Med hänsyn till beloppets storlek står det klart dels att de förändringar som vi föreslår inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag, dels att det inte är möjligt att finansiera förslagen genom att överföra medel till myndigheten från någon annan del av rättsväsendet. Om förslagen ska genomföras måste medel tillskjutas Kriminalvården från andra utgiftsområden.

¹² Se även Utredningen om en reform av den statliga barn och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård (S 2024:01) vars förslag enligt dir. 2024:13 ska redovisas den 25 april 2025.

När det gäller flera av våra förslag om straffhöjningar finns det anledning att beakta att ändringarna i första hand syftar till att höja straffnivåerna för brott som i de flesta fallen redan i dag föranleder förhållandevis långa fängelsestraff. De kostnader som förslagen för med sig kommer därför inte, som nämnts ovan, att uppstå förrän tidigast något år efter det att lagändringarna har trätt i kraft och får inte fullt genomslag förrän ett flertal år därefter. Samma resonemang kan föras gällande förslaget om skärpta straff för flerfaldig brottslighet; de straffskärpningar som förslaget kommer att leda till kan inte väntas få fullt genomslag förrän några år efter förslagets ikraftträdande. När det gäller förslaget om förändring av häktningspresumtionen bedömer vi dock att det kommer att få genomslag relativt snabbt efter att det har trätt i kraft. Häktning ska ju ske så snart någon är på sannolika skäl misstänkt för brottet och det inte är uppenbart att skäl för häktning saknas och till skillnad från förslagen som innebär straffskärpningar kan ändringen tillämpas även med avseende på brott som har begåtts före ikraftträdandet. Till skillnad från lagföringsbeslut kommer alltså vårt förslag om att en presumtion för häktning ska föreligga vid fler brott än tidigare få en direkt effekt vid tidpunkten för införandet. Kostnadsökningen för det förslaget bedömer vi dock vara ringa.

16.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag kan i viss utsträckning förväntas få konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Skälen för vår bedömning

Ett av skälen bakom att straffa ett visst beteende är att påverka människor på ett sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att det ska ha en allmänt brottsavhållande påverkan. Denna kan antas uppstå genom avskräckning och genom morallbildning eller moralförstärkning. Ett annat skäl för att bestraffa vissa handlingar som numera ofta framhålls är att den dömde därigenom förhindras att begå ytterligare brott, s.k. inkapacitering. Straffskärpningar som innefattar längre eller en

ökad användning av fängelsestraff antas på det sättet kunna leda till minskad brottslighet.

Huruvida strängare straff minskar brottslighet genom avskräckning är omdebatterat och svårt att undersöka empiriskt. Studier talar dock för att straffskärpnings avskräckande effekter på den samhällsliga nivån är begränsad. Likaså är effektiviteten av inkapacitering som brottsförebyggande åtgärd omstridd och beroende bl.a. av att de mest återfallsbenägna individerna kan identifieras och frihetsberövas (se avsnitt 4.6.2).

Det är således – som också framhållits i flera tidigare utredningar – mycket svårt att härleda ett samband mellan å ena sidan höjda straffnivåer och, å andra sidan, minskad brottslighet eller positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.¹³ Det kan finnas en risk för att ett längre fängelsestraff, med dess nedbrytande effekter, i stället leder till att risken för återfall ökar. Eftersom vissa av våra straffskärpningsförslag slår särskilt hårt mot mycket brottsaktiva individer – beträffande vilka det är rimligt att förutsätta att återfallsbenägenheten är hög – finns dock visst fog för antagandet att inkapaciteringseffekter kan uppstå. Det kan inte heller uteslutas att de föreslagna straffskärpningarna får en viss avskräckande effekt. Förslaget gällande skärpta straff för flerfaldig brottslighet innebär t.ex. att tillkommande brott inte ges den avtagande betydelse för det samlade straffvärdet som de har i dag. I stället kommer varje nytt sådant brott att innebära en påtaglig risk för ytterligare betydande bestraffning. När det gäller sådan – och annan – brottslighet som föregås av planering och kalkylerat risktagande kan man därför tänka sig att skärpningarna verkar avhållande. Gärningar som är typiskt förekommande i kriminella nätverk framstår inte sällan som välorganiserade och planerade.

Det är emellertid inte möjligt att ha någon mer välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning förslaget kan tänkas bidra till att minska antalet brott, särskilt som straffhotets eller straffets preventiva verkningar är beroende även av andra faktorer, såsom risken för upptäckt och lagföring. Som vi redogjort för i kapitel 7–12 utgår våra förslag till förändrade regler för straffmätning och straffskärpningar i första hand från proportionalitetsprincipen, dvs. att straffet ska svara mot brottslighetens allvar. Detta utesluter emellertid inte att straff-

¹³ Se bl.a. SOU 2008:85 s. 369 f., SOU 2014:18 s. 227, Ds 2019:1 s. 236, SOU 2021:35 s. 470 och SOU 2023:1 s. 416.

skärpningar också kan ha brottspreventiva effekter av de slag som angetts.

Våra förslag kan vidare påverka de prioriteringar som Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten gör inom sina respektive verksamheter, vilket i sin tur kan påverka brottsligheten på olika sätt. Förslagen kan också ge en signal till andra myndigheter och övriga aktörer i samhället att prioritera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa t.ex. sådan brottslighet som är typisk för kriminella nätverk. Det är emellertid mycket svårt att ha någon mer grundad uppfattning om i vilken utsträckning våra förslag kommer att ha sådana effekter på det brottsförebyggande arbetet.

16.4 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: I den mån de föreslagna lagändringarna får en preventiv effekt kan de även förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Skälen för vår bedömning

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I detta ligger också att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Ett annat delmål är att uppnå jämställd hälsa.

Som framgår av avsnitt 8.4.2, föreslår vi att maximistrafket för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn höjs. Dessutom innebär våra förslag till skärpningar av den gemensamma straffskalan att straffmaximum höjs för bl.a. flerfaldiga våldtäkter och grova våldtäkter. Vid upprepade fall av det senare brottet kommer till och med fängelse på livstid kunna komma i fråga. Samtidigt kommer våra förslag beträffande den konkreta straffmätningen att leda till en höjd straffnivå över hela skalan för den som döms för brott som innefattar en allvarlig kränkning av brottsoffret, däribland allvarliga sexualbrott. De sistnämnda brotten drabbar i första hand kvinnor. I den mån de av oss föreslagna lagändringarna får en preventiv effekt kan de därför även förväntas bidra till att de ovan nämnda jämställdhetspolitiska delmålen

uppnås. I övrigt kan förslagen inte förväntas få någon inverkan på jämställdheten eller på något nämnvärt sätt leda till skilda konsekvenser för kvinnor och män.

16.5 Konsekvenser för barn

Bedömning: Våra förslag kan i viss utsträckning förväntas få konsekvenser för barn.

Skälen för vår bedömning

Av artikel 3 i barnkonventionen framgår att det vid bl.a. lagstiftningsåtgärder i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa samt att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder för att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd. Av artikel 37 följer att gripande, anhållande, häktning, fängslande eller annat frihetsberövande av ett barn får användas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. I artikeln anges också bl.a. att varje frihetsberövat barn ska behandlas på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder samt att barnet särskilt ska hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta. Dessutom ska ett frihetsberövat barn, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök.

Skärpta straff får konsekvenser för de personer som misstänks, åtalas och döms för de aktuella brotten. Bland dessa personer kan det förekomma straffmyndiga barn. Det innebär att det kan bli vanligare att barn under 18 år häktas och/eller döms till en frihetsberövande påföljd. I sådana fall är det viktigt att barnets rätt enligt artikel 37 i barnkonventionen tillgodoses. För detta ändamål finns det allmänna bestämmelser i bl.a. lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och 30 kap. 5 § brottsbalken (ersätts av 32 kap. 5 § första stycket i vårt förslag).

Att personer som misstänks, åtalas och döms för brotten är vårdnadshavare för – eller i vart fall föräldrar till – barn är vanligt och något som påverkar barnen. Skärpta straff medför att dessa barn hålls åtskilda

från sina föräldrar längre tid, vilket kan antas påverka dem i större utsträckning.

Som framgår av avsnitt 8.4.2, föreslår vi att maximistraffet för grov våldtäkt mot barn höjs. Dessutom innebär våra förslag till skärpningar av den gemensamma straffskalan att straffmaximum höjs för bl.a. flercaldiga våldtäkter och grova våldtäkter mot barn. Vid upprepade fall av det senare brottet kommer till och med fängelse på livstid kunna komma i fråga. Slutligen kommer våra förslag beträffande den konkreta straffmätningen att leda till en höjd straffnivå över hela skalan för den som döms för brott som innefattar en allvarlig kränkning av brottsoffret, däribland allvarliga sexualbrott och andra brott som drabbar barn. I den mån de av oss föreslagna lagändringarna får en preventiv effekt kan de därför även förväntas bidra till att tillförsäkra barn sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för deras välfärd.

16.6 Övriga konsekvenser som anges i kommittéförordningen

Bedömning: Våra förslag kommer inte att medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Skälen för vår bedömning

Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

DEL 8

Förslag som inte följer
av utredningens
ställningstaganden

17 Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

17.1 Inledning

Av kapitel 10, 11 respektive 13 framgår våra förslag såvitt avser skärpta straff för flerfaldig brottslighet och brott som har samband med kriminella nätverk samt att häktningspresumtionen ska gälla i fler fall. I dessa avseenden presenteras här alternativa författningsförslag.

I detta kapitel behandlas också frågor om ikraftträdande och behov av övergångsbestämmelser när det gäller de alternativa författningsförslagen. Därtill finns en författningskommentar till respektive förslag. Konsekvenserna av de alternativa förslagen behandlas i kapitel 18.

17.2 Alternativa författningsförslag

17.2.1 Alternativt förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 1 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

1 §¹

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år

¹ Senaste lydelse 2023:256.

eller mer får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes *förhållande* eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon

1. avviker eller på något annat sätt

2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller

3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år *och sex månader*, ska häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

eller mer får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes *förhållanden* eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon

sätt undandrar sig lagföring eller

2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning, eller

Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, ska häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

17.2.2 Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 8 och 10 §§ i det nya 28 kap. ska ha följande lydelse.

8 § 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.

Som synnerligen försvårande ska det också beaktas om brottet, i annat fall än som avses i första stycket, 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.

I fall som avses i första stycket ska straffvärdet höjas till det dubbla, om det inte finns synnerliga skäl mot en sådan höjning.

I fall som avses i andra stycket ska straffvärdet höjas med upp till det dubbla.

10 § När straffvärdet för flera brott bedöms ska de tre allvarigaste brotten ges fullt genomslag. Om det därutöver förekommer brott som inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person ska även dessa ges fullt genomslag. Till det sammanlagda straffvärdet för dessa brott ska läggas en del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten.

Om det med hänsyn till sambandet mellan brotten eller annars finns särskilda skäl får den samlade brottslighetens straffvärde bedömas på annat sätt än vad som anges i första stycket.

17.3 Författningskommentar

17.3.1 Det alternativa förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

24 kap.

1 §

I paragrafen regleras de grundläggande förutsättningarna för häktning. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.1.

Tillämpningsområdet för den s.k. häktningpresumtionen vid allvarliga brott i *andra stycket* utvidgas genom att det föreskrivna minimi-straffet för sådana brott där presumtionen ska tillämpas sänks från ett år och sex månader till ett år. Paragrafen ändras också språkligt.

17.3.2 Det alternativa förslaget till lag om ändring i brottsbalken

28 kap.

8 §

Paragrafen innehåller en uttömmande uppräkningslista av omständigheter som, vid sidan av vad som i övrigt gäller för varje brottstyp, ska beaktas som synnerligen försvårande vid bedömningen av straffvärdet. Regleringen ersätter hittillsvarande 29 kap. 2 a § och 29 kap. 2 § 6 i den del som avser brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

Första stycket tar sikte på brott som har samband med kriminella nätverk eller i övrigt utgör led i organiserad brottslighet. För att det stycket ska bli tillämpligt krävs att det aktuella brottet har ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Däremot krävs det inte att brottet i sig är av någon särskild svårhet. Även ett brott som kan framstå som bagatellartat omfattas alltså, om det ingått som ett led i verksamheten inom en sådan grupp av personer som avses i bestämmelsen. Begreppet *grupp av personer* omfattar alla kriminella grupperingar, även sådana som är löst sammansatta men innefattar minst två personer. Att det inom en sådan grupp ska förekomma en viss *verksamhet* förutsätter inte att personerna i gruppen är yrkeskriminella, utan det räcker att det inom gruppen förekommer brottslig aktivitet av allvarligt slag. Även planerade brott, som nått den punkt där gärningen är straffbar, kan ingå i verksamheten. Det behöver inte anges exakt vilket eller vilka brott som det rör sig om. Kravet på att brottsligheten som utövas inom gruppen ska vara *allvarlig* medför dock att viss konkretion krävs. Kravet 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. I det ligger att de isolerade straffvärdena för flera brott kan understiga två år. Om en grupp av personer utövar brottslighet som avser t.ex. grova bedrägerier eller grova penningtvättsbrott kan alltså detta omfattas, även om brotten sedda var för

sig skulle bedömas ha straffvärden som ligger nära eller motsvarar minimistrafvet för sådana brott. 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 är dessutom bara 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. Huruvida det aktuella brottet har *ingått som ett led* i sådan verksamhet som avses i bestämmelsen får bedömas utifrån vad som är känt om det sammanhang i vilket brottet begåtts. Det krävs inte att den som utfört eller annars medverkat till brottet har en viss gruppstillhörighet. Också gärningar utförda av någon utomstående för en grups räkning omfattas. Även om den tilltalades eventuella tillhörighet till en viss grupp inte är avgörande för tillämpningen av straffskärpningsbestämmelsen kan sådana förhållanden ha betydelse ur bevissynpunkt. Således kan det i bevissammanhang 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 kan vara av relevans. Åklagaren har 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 krävs det 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.

Det *andra stycket* är subsidiärt till det första och omfattar vissa brott som avser skjutningar och sprängningar på allmän plats eller liknande platser, oavsett samband med kriminella nätverk. En första förutsättning för att det stycket ska bli tillämpligt är att 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. Innebörden av begreppet *skjutvapen* är densamma som i 1 kap. 2 § vapenlagen (1996:67). Begreppet *sprängämne* har 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 omfattas t.ex. handgranater och andra föremål som innehåller sprängämnen. Det som brukar avses med begreppet sprängningar kan även utföras genom något som i egentlig mening inte är att betrakta som ett sprängämne (t.ex. kraftig pyroteknik). Detta fångas upp genom begreppet *annat liknande ämne*, vilket som utgångspunkt i vart fall omfattar explosiva varor enligt 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Begreppet *användning* av skjutvapen och sprängämnen m.m. innebär 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. Eftersom bestämmelsen även är tillämplig i fråga om brott som *skulle ha innefattat* en sådan användning omfattas emellertid inte endast fullbordade brott och försöksbrott, utan även förberedelse och stämpling till brott av det aktuella slaget. 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 däremot inte. Även rena innehav av skjutvapen och sprängämnen faller utanför regleringen i andra stycket. De platser som 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 föreningslokal 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 plats som helst som inte är allmän, t.ex. en skogsdunge som fungerar som tillfällig festplats. Brottet ska ha avsett användning *på* en plats av det angivna slaget. Det omfattar även t.ex. en skjutning från en sådan plats mot någon på en annan plats. Likaså inryms en skjutning från någon annan plats mot en person på en sådan plats som anges i bestämmelsen. Den som skjuter någon eller kastar en handgranat mot denne omfattas alltså, oavsett om det sker på, från eller mot t.ex. ett torg. På samma sätt omfattas gärningar som innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen och som utförts från, i eller mot fordon på sådana platser som avses i bestämmelsen. Tillämpningsområdet för det andra stycket är avgränsat till de brottstyper som räknas upp i punkterna 1 och 2.

Första punkten avser brott som inneburit, eller skulle ha inneburit, ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Det handlar alltså om brott där gärningen har bestått i eller innefattat uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot, eller med sådant våld eller hot jämförbart handlande, som är direkt riktat mot en annan person. Också medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brottsformer omfattas. Det gäller även förberedelse och stämpling, vilket framgår av att punkten också anges omfatta brott som *skulle ha inneburit* ett angrepp av det aktuella slaget. Med *allvarligt* angrepp avses att brottets straffvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer. Exempel på sådana angrepp av särskild relevans i sammanhanget är mord och misshandel 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. Det innebär att brott som vållande till annans död eller vållande till kroppsskada kan omfattas, om döden eller skadan har orsakats genom uppsåtlig våldsanvändning.

Andra punkten avser brott som inneburit, eller skulle ha 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 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. Bestämmelsen kan vara av särskild betydelse när det gäller allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning. Även i det avseendet krävs det emellertid 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). Eftersom den andra punkten även omfattar brott som *skulle ha inneburit* en fara av det aktuella slaget omfattas även försök, förberedelse och stämpling till sådana brott som avses där.

Enligt *tredje stycket* ska, i fall som avses i första stycket, straffvärdet höjas till det dubbla, om det inte finns synnerliga skäl mot en sådan höjning. Härigenom markeras att utgångspunkten är att straffvärdet för ett gängrelaterat brott ska fördubblas i förhållande till vad som skulle ha varit fallet om brottet inte varit gängrelaterat. Vad straffvärdet för ett motsvarande icke gängrelaterat brott skulle ha varit kan i och för sig vara svårt att avgöra, 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 här aktuella regleringen. Vidare måste beaktas att den straffrättsliga principen om att s.k. dubbelräkning, eller dubbelbeaktande, inte ska ske – dvs. 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 – är tillämplig även i förhållande till den aktuella straffskärpningsbestämmelsen. 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 därför, för att inte dubbelbeaktande ska ske, jämförelsen i princip göras i förhållande till ett brott där vapnet inte har innehafts i en sådan miljö. Bestämmelsen innehåller också en ventil som ger dom-

stolen möjlighet att i vissa undantagsfall fastställa ett lägre straffvärde än vad som motsvarar en höjning till det dubbla, nämligen om det finns *synnerliga skäl* mot en sådan höjning. Synnerliga skäl mot en höjning till det dubbla kan 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 dubblering ska användas restriktivt. En annan sak är att straffskalornas yttre begränsningar i vissa situationer kan omöjliggöra en dubblering (jfr 26 kap. 2 a §).

Enligt *fjärde stycket* ska, i fall som avses i andra stycket, straffvärdet höjas med upp till det dubbla. Genom att höjningen ska göras med *upp till* det dubbla markeras att domstolen ska göra en bedömning i det enskilda fallet av hur allvarligt det specifika brottet är. Vid den bedömningen kan de straffskärpande omständigheter som bestämmelsen i denna del avser ges varierande genomslag beroende på situationen. Gärningens allmänna farlighet, sett till risken för att utomstående ska komma till skada, kan tala för att straffvärdet ska fördubblas jämfört med vad som hade varit fallet om bestämmelsen inte varit tillämplig. Hur välbesökt den aktuella platsen varit vid brottstillfället och andra förhållanden som inverkar på faran för tredje man kan därför vara av särskild betydelse för bedömningen.

Om ett gemensamt straff ska mätas ut för flera brott som träffas av paragrafen tillämpas det tredje respektive fjärde stycket med avseende på det samlade straffvärdet för dessa brott (jfr 10 §).

10 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i det nuvarande regelverket, reglerar bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.6.

I *första stycket* anges huvudregeln för hur straffvärdet för flera brott bedöms. Enligt *första meningen* ska de tre allvarligaste brotten då ges fullt genomslag. Detta innebär att vart och ett av dessa brott ska beaktas med det straffvärde som brottet skulle ha ansetts motsvara om det bedömts oberoende av övriga brott. De allvarligaste brotten är de brott som vid en sådan bedömning anses ha de högsta straffvärdena.

Av *andra meningen* framgår att även brott som inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person ska ges fullt genomslag vid bedömningen. Om något av de tre allvarligaste brotten inneburit ett sådant angrepp ska detta beaktas fullt ut redan med stöd av den första meningen. Bestämmelsen avser därför endast det fallet att det därutöver förekommer brott av det angivna slaget.

Bestämmelsen tar sikte på samma typer av brott som de som avses i nuvarande 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen. Således omfattar den brott där gärningen består i eller innefattar uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämsställbart handlande, direkt riktat mot en annan person. Med att våldet, hotet eller handlandet ska vara av allvarligare slag avses att straffvärdet motsvarar åtminstone sex månaders fängelse. Brott som typiskt sett riktar sig mot en mer obestämd krets av människor och där det för straffansvar för fullbordat brott är tillräckligt med en fara för denna krets omfattas inte. Detsamma gäller brott med det primära skyddsintresset att värna rikets styrelseskick och oberoende. Exempel på brott som innebär ett sådant angrepp som anges i bestämmelsen är grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människorov, olaga frihetsberövande, grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning, rån, grovt rån samt grövre fall av olaga tvång, olaga hot, utpressning, våld eller hot mot tjänsteman och övergrepp i rätts sak. Vidare kan sexualbrott utgöra sådana angrepp. Också medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brottsformer omfattas. Ytterst blir det dock en fråga för domstolen att i det enskilda fallet avgöra om en konkret gärning är sådan att det inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person. (Jfr prop. 2009/10:147 s. 14 f.)

Enligt huvudregeln i första stycket ska domstolen alltså lägga samman de isolerade straffvärdena för de tre allvarligaste brotten och eventuellt därutöver förekommande brott som inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person. Till detta ska den sedan, enligt *tredje meningen*, lägga en del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten. Hur stor denna andel bör vara preciseras inte i bestämmelsen, och det finns i och för sig inget som hindrar att andelen i någon mån tillåts avta. Som en allmän tumregel bör dock kunna gälla att varje tillkommande brott beaktas med hälften av sitt isolerade straffvärde.

Viktigt att understryka är att en tumregel av detta slag inte ska ses som annat än just en tumregel. Tillämpningen måste således alltid anpassas efter den aktuella situationen, varvid bl.a. brottslighetens skyddsintressen och karaktär samt brottens relativa svårhet och inbördes samband kan få betydelse. På liknande sätt som i dag måste domstolen också alltid försäkra sig om att slutresultatet står i rimlig proportion, inte bara till den brottslighet som är aktuell, utan också till straffnivåerna för andra typer av brott eller kombinationer av brott. Vid denna kontroll kan t.ex. de normala straffnivåerna för ett brott av högre grad eller ett närliggande brott av allvarigare slag användas som hållpunkter. Andra hållpunkter kan vara maximistraffet för det allvarligaste brottet eller maximistraffet för den i brottskombinationen mest frekvent förekommande brottstypen. En jämförelse av det sistnämnda slaget kan vara nödvändig när någon har begått ett enstaka brott med en mycket sträng straffskala och ett stort antal brott med en lindrigare straffskala. Har någon exempelvis gjort sig skyldig till ett olaga frihetsberövande, med ett straffvärde på ett års fängelse, och därutöver ett stort antal stölder av normalgraden, skulle – om de senare brotten vore tillräckligt många – formellt sett ett 18 år långt fängelsestraff kunna dömas ut till följd av den stränga straffskalan för frihetsbrottet. Eftersom stölderna i sig aldrig skulle ha kunnat föranleda ett strängare straff än fyra års fängelse bör det emellertid inte komma i fråga att döma ut ett strängare straff än fängelse i fem år i en sådan situation.

I *andra stycket* ges en möjlighet att göra undantag från huvudregeln i första stycket. Enligt denna bestämmelse får den samlade brottslighetens straffvärde såldes bedömas på annat sätt om det med hänsyn till sambandet mellan brotten eller annars finns särskilda skäl.

Ett samband mellan brotten bör framför allt kunna ge skäl att frångå huvudregeln när ett eller flera brott har 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 medbestraffad 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 det isolerade straffvärdet för de enskilda brotten bara läggs samman. I dessa fall kan ett lämpligare tillvägagångssätt i stället vara att mer direkt rikta in bedömningen mot

brottsligheten sedd som en helhet. I allmänhet bör det leda till att den samlade brottslighetens straffvärde blir lägre än vad en tillämpning av huvudregeln leder fram till.

Andra särskilda skäl kan föreligga när vart och ett av de brott som bedömningen avser har rubricerats som grovt på grund av att det ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller liknande. Det förhållandet att brottsligheten upprepats har då redan fått betydelse vid gradindelningen. Skulle det sedan även ges den betydelse vid bedömningen av straffvärdet som följer av huvudregeln, kan det leda till ett resultat som blir alltför högt i förhållande till den skada eller fara som brottsligheten inneburit. Att brottsligheten utövats systematiskt är visserligen en omständighet som bör tala i skärpande riktning när straffvärdet bedöms (jfr 7 § 6), men inte alltid i den utsträckning som en tillämpning av huvudregeln i dessa fall skulle innebära. Om brottslighetens omfattning har beaktats vid rubriceringen av brotten kan det således finnas anledning att bedöma det samlade straffvärdet på annat sätt.

Även i andra fall kan avsteg från huvudregeln vara motiverade för att tillgodose intresset av relativ proportionalitet. Det gäller inte minst i fråga om brottstyper såsom narkotikabrott, ekonomisk brottslighet och vissa typer av förmögenhetsbrott, där betydelsen av de kvantifierbara omständigheterna (mängden narkotika eller den ekonomiska skadan mätt i pengar) ges en avtagande betydelse vid värderingen av enstaka brott och där antalet brott ibland kan ha mindre betydelse för hur straffvärd brottsligheten är. För att undvika en omotiverad övervärdering av den samlade brottsligheten, kan det följaktligen finnas anledning att bedöma straffvärdet för denna på annat sätt i vissa av dessa fall. Även i fråga om andra brottstyper kan avsteg från huvudregeln vara motiverade för att tillgodose intresset av relativ proportionalitet. Kravet på särskilda skäl innebär dock att sådana avsteg inte mer regelmässigt kan komma i fråga. För att detta ska anses motiverat, bör krävas att en tillämpning av huvudregeln skulle leda till ett samlat straffvärde som står i påtaglig disproportion till straffnivåerna för andra typer av brott eller kombinationer av brott.

Enligt 26 kap. 2 § fjärde stycket kan *fängelse på livstid* dömas ut som gemensamt straff om flera av brotten har ett maximistraff som uppgår till fängelse i tolv år. Som framgår av kommentaren till den paragrafen ska detta förstås så att det i allmänhet bör krävas att minst

tre av brotten har ett sådant maximistraff, men att det inte är uteslutet att tillämpa bestämmelsen när detta endast gäller två av brotten. I övrigt är det bestämmelserna i förevarande paragraf som styr i vilka fall ett gemensamt livstidsstraff kan komma i fråga. Om en tillämpning av huvudregeln i första stycket leder fram till att straffvärdet inte bara slår i taket för fängelse på viss tid, utan också (i vart fall teoretiskt sett) passerar det, får domstolen överväga om ett livstidsstraff ska dömas ut. Straffet bör följaktligen inte bestämmas till livstids fängelse i varje fall och så fort taket för ett visstidsstraff passerar. Först om brottsligheten kan anses lika allvarlig som annan brottslighet där straffvärdet motsvarar fängelse på livstid bör ett sådant straff komma i fråga. Exempel på när så skulle kunna vara fallet är när den tilltalade har gjort sig skyldig till ett stort antal grova våldtäkter eller, utöver ett mindre antal sådana brott, en mängd andra allvarliga sexualbrott.

Det anförda ska inte förstås så att straffvärdet aldrig kan bedömas understiga straffmaximum för fängelse på viss tid när en tillämpning av huvudregeln skulle leda till att straffvärdet slog i eller passerade detta tak. Även i ett sådant fall kan det finnas särskilda skäl för att avvika från huvudregeln och således bedöma straffvärdet till en lägre nivå.

Paragrafen är tillämplig även när brottsligheten ligger på *bötesnivå*. Om det inte finns särskilda skäl för en annan bedömning ska således de tre allvarligaste sådana brotten ges fullt genomslag och vart och ett av de övriga brotten beaktas med en viss del av sitt isolerade straffvärde. Även här bör den ovan angivna tumregeln normalt kunna användas. Det innebär att varje tillkommande brott efter det tredje, räknat i fallande svårhet, som utgångspunkt bör beaktas med 50 procent av det antal dagsböter som brottet skulle ha föranlett om det bedömts för sig. Om minst ett av brotten också har fängelse i straffskalan, kan ett fängelsestraff dömas ut om brottsligheten är jämförbar i svårhet med sådan brottslighet som normalt ligger på fängelsenivå. Liksom i andra fall får domstolen sedan pröva om straffet ska vara villkorligt eller inte.

17.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

När det gäller ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser hänvisas till kapitel 15.

18 Konsekvenser av de förslag som utredningen inte står bakom

18.1 Inledning

Vi har i avsnitt 16.1 beskrivit vilka uppgifter ett betänkande måste innehålla när det gäller konsekvenserna av de förslag som en utredning presenterar.

I det följande redovisar vi konsekvenserna av de förslag som utredningen är ålagda att lämna men inte står bakom. Vår särredovisning avser de ekonomiska konsekvenserna, i övrigt hänvisar vi till det som framförts i kapitel 16.

18.2 Kriminalvårdens kostnader och finansiering av dessa

18.2.1 Skärpta straff för flerbaldig brottslighet

Bedömning: Förslaget om att de tre allvarligaste brotten ska ges fullt genomslag när straffvärdet för flera brott beräknas innebära ökade kostnader för Kriminalvården om cirka 8,2 miljarder kronor per år.

Ett sådant förslag kan inte genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Detta tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten så som en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser.

Skälen för vår bedömning

Vi är ålagda att 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. Vi ska även föreslå ytterligare begränsningar av straffreduktionen vid allvarliga brott mot person. Förslaget finns i avsnitt 17.2.2.

Beträffande vår metod för bedömningen av förslagets effekter på strafftiderna och svårigheter vid bedömningen hänvisas till det som sagts i kapitel 16. Med utgångspunkt däri framstår det som rimligt att räkna med att nu aktuellt förslag sammantaget kan förväntas öka de utdömda strafftiderna med intervallet 40–50 procent avseende samtliga domar som innefattar flerfaldig brottslighet. Vi har valt att utgå från den högre delen av intervallet i våra beräkningar, men det ska poängteras att procentsatsen här, liksom beträffande det förslag vi står bakom, är avsedd att ge uttryck för ett genomsnitt och att ökningen således kan bli både större och mindre i det enskilda fallet.

Med utgångspunkt i den beräkningsmodell vi beskrivit ovan och i avsnitt 16.2.2 applicerad på uppgifter vi fått från Kriminalvården om påbörjade verkställigheter uppgår det totala antalet tillkommande fängelseår i denna del till 8 417 år. Av dessa 8 417 år ska – med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning – två tredjedelar, dvs. 5 611 år, som utgångspunkt verkställas i anstalt. Med hänsyn till den dygnskostnad för en intagen i anstalt som Kriminalvården förordar – 4 000 kronor – beräknas den sammantagna merkostnaden för Kriminalvården till följd av de förslag som avser skärpta straff för flerfaldig brottslighet som utredningen inte står bakom till cirka 8,2 miljarder kronor per år ($5\,611 \times 365 \times 4\,000 = 8\,192\,060\,000$).¹ Förslaget är därmed cirka 2,8 miljarder kronor dyrare per år än det förslag som utredningen står bakom.

¹ Siffran kan jämföras med konsekvensutredningen avseende utredningens förslag och merkostnaden 5,4 miljarder kronor per år.

18.2.2 Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk

Bedömning: Förslaget om att straffvärdet för brott som ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet ska höjas till det dubbla, om det inte finns synnerliga skäl mot en sådan höjning, beräknas innebära ökade kostnader för Kriminalvården om 4,8 miljarder kronor per år.

Ett sådant förslag kan inte genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Detta tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten så som en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser.

Skälen för vår bedömning

Vi är ålagda att föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk och deras organiserade kriminella verksamhet. I direktiven 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. Förslaget finns i avsnitt 17.2.2.

I de fall den bestämmelsen tillämpas kommer straffvärdet som utgångspunkt dubbleras, vilket sannolikt leder till att (ovillkorligt) fängelse kommer att väljas som påföljd i fler fall samt att fängelsestraffens längd ökar väsentligt, vilket i sin tur påverkar Kriminalvårdens kostnader. Som anförts i kapitel 16 är denna kostnadsökning svår att beräkna eftersom det inte finns någon statistik att lägga till grund för beräkningarna.

För att kunna beräkna antalet tillkommande fängelseår väljer vi – på samma sätt som i kapitel 16 – att ta vår utgångspunkt i rapporten *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023*. Av den framgår att antalet utdömda fängelseår med koppling till den organiserade brottsligheten 2023 uppgick till 461 år. Som nämnts i kapitel 16 ska det noteras att den siffran endast avser resultatet av specifika myndighetsinsatser som syftat till att bekämpa allvarlig och

samhällshotande organiserad brottslighet i lokalsamhället med särskilt fokus på utsatta områden. Med hänsyn till de senaste årens utveckling (se avsnitt 11.2.2) och upplysningar som utredningen erhållit från Polismyndigheten bedömer vi att motsvarande siffra för all brottslighet som har samband med kriminella nätverk skulle kunna uppskattas till minst sex gånger så många, dvs. knappt 3 000 år. Även om siffran bygger på en grov uppskattning framstår den inte som orimlig i relation till de sammanlagt 16 590 fängelseår som totalt dömdes ut år 2023. Att knappt 20 procent av dessa år skulle ha en koppling till den föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde är nog snarare i underkant. Om vi alltså utgår från att den nu föreslagna bestämmelsen skulle tillämpas i de fallen skulle en dubblering göras och alltså 3 000 fängelseår tillkomma årligen. Till dessa ska läggas effekterna av vårt förslag avseende den nyanserade straffmätningen i allmänhet och den flerfaldiga brottsligheten i synnerhet (se ovan). Vid en försiktig bedömning uppskattar vi att ungefär hälften av domarna avser flerfaldig brottslighet. Därtill kan 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ha tillämpats vid de utmätta straffvärdena, vilket mildrar effekten av vårt förslag något. Det totala antalet tillkommande fängelseår kan därför uppskattas till knappt 5 000 per år. Av dessa 5 000 år ska – med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning – två tredjedelar, dvs. knappt 3 300 år, som utgångspunkt verkställas i anstalt. Med hänsyn till den dygnskostnad för en intagen i anstalt som Kriminalvården förordar – 4 000 kronor – beräknas den sammantagna merkostnaden för Kriminalvården till följd av de förslag som avser skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk som utredningen inte står bakom till drygt 4,8 miljarder kronor per år ($3\,300 \times 365 \times 4\,000 = 4\,818\,000\,000$).² Förslaget är därmed cirka 1,6 miljarder kronor dyrare per år än det förslag som utredningen står bakom.

² Siffran kan jämföras med konsekvensutredningen avseende utredningens förslag och merkostnaden 3,2 miljarder kronor per år.

18.2.3 Häktningpresumtionen ska gälla i fler fall

Bedömning: Förslaget om att presumtionen för häktning ska sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan beräknas innebära ökade kostnader för Kriminalvården avseende fler transporter av frihetsberövade personer till och från domstolarna samt ett ökat behov av häktesplatser. Kostnaderna uppskattas till knappt 228 miljoner kronor.

Ett sådant förslag kan inte genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Detta tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten så som en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av häktes- och anstaltsplatser.

Skälen för vår bedömning

Vi är ålagda att föreslå att gränsen för presumtionen för häktning ska sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan. Förslaget finns i avsnitt 17.2.1.

När det gäller förslaget om en förändrad häktningpresumtion kan det antas att detta kommer att leda till att åklagarna och domstolarna får fler häktningsförhandlingar att hantera. De brott som berörs av förslaget om en förändrad häktningpresumtion framgår av avsnitt 13.3.1. Efter hänsyn tagen till våra förslag om höjningar av vissa minimistraff rör det sig sammanlagt om att häktningpresumtionen kommer att utvidgas till att omfatta ytterligare 44 brott. Det kommer att innebära kostnader för Kriminalvården i form av ett ökat antal häktesplatser om fler brott omfattas av presumtionsregeln. Vidare innebär fler häktningsförhandlingar och s.k. fristmål ökade kostnader för Kriminalvården i form av fler transporter av frihetsberövade personer till och från domstolarna.

Att uppskatta tillkommande kostnader för Kriminalvården utifrån förslaget är med tillgänglig information emellertid mycket svårt. Endast de tillkommande häktningar som också leder till ytterligare nya lagföringar med fängelsepåföljd och de tillkommande häktningar som inte leder till fängelsepåföljd alternativt frikännande domar kommer att innebära ökade kostnader för Kriminalvården i form av ytterlig-

are vård dygn. En stor andel av de som häktas döms sedan till ett fängelsestraff, varvid häktningstiden avräknas vid verkställigheten av straffet. Dygnskostnaden för en plats i häkte är dock högre än kostnaden för en anstaltsplats och uppgår till i genomsnitt 4 500 kronor. Därtill kommer att det redan i dag råder en akut brist på häktesplatser. En ökning av antalet häktade personer torde därför medföra såväl kostnadsökningar som praktiska utmaningar för Kriminalvården, även om det inte sker någon ökning beträffande antalet lagföringar. Mot den bakgrunden bedömer vi att ett genomförande av det alternativa förslaget riskerar att äventyra tidpunkten för ikraftträdandet av reformen.

Som framgår av avsnitt 18.3.2 nedan bedömer vi att det alternativa förslaget att sänka häktningspresumtionen medför en ökning om cirka 1 600 häktade mål, eller fristmål, per år. För enkelhetens skull utgår vi i den fortsatta bedömningen från att det är samma sak som 1 600 häktade personer. Det är emellertid bara de personer som avslutar sin häktning efter nedlagd förundersökning, frikännande dom eller dom till annan påföljd än ovillkorligt fängelse som medför en fullständig merkostnad för Kriminalvården. För de personer där häktningen övergår i verkställighet av ett ovillkorligt fängelsestraff är det i stället i kostnadsskillnaden mellan en häktesplats och en anstaltsplats som merkostnaden finns (i genomsnitt cirka 800 kronor). Att med någon säkerhet uppskatta dessa kostnader låter sig inte göras, men vår bästa gissning, baserad på en genomsnittlig häktningstid om tre månader och en lagföringsfrekvens om 80 procent, medför en merkostnad för Kriminalvården om cirka 222 miljoner kronor ($(1\,280 \times 90 \times 800 = 92\,160\,000) + (320 \times 90 \times 4\,500 = 129\,600\,000) = 221\,760\,000$).

Därtill kommer kostnader för transporter, som enligt en schablon som Kriminalvården tillhandahållit kan uppskattas till 200 kronor per vård dygn, vilket – med samma merkostnadsresonemang som ovan – ger en kostnad om cirka 5,8 miljoner kronor ($320 \times 90 \times 200 = 5\,760\,000$). Den uppskattade kostnadsökningen medför att förslaget inte kan genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Detta tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten så som en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av häktes- och anstaltsplatser.

Om antalet lagföringar för de aktuella brotten ökar till följd av att häktning sker i större utsträckning än tidigare kommer Kriminal-

vårdens kostnader att öka ytterligare. Med hänsyn till syftet med häktningeninstitutet är det troligt att en sådan ökning kommer att ske. Att med någon form av säkerhet uppskatta storleken av denna ökning låter sig dock inte göras.

18.3 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna

18.3.1 Skärpta straff för flerfaldig brottslighet

Bedömning: Förslaget om att de tre allvarligaste brotten ska ges fullt genomslag när straffvärdet för flera brott bedöms beräknas innebära ökade kostnader för Polismyndigheten om 1,83 miljarder kronor, för Åklagarmyndigheten om 280 miljoner kronor och för Ekobrottsmyndigheten om 114 miljoner kronor per år.

Ett sådant förslag kan inte genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs myndigheterna. Detta tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheterna så som en följd av andra reformer som påverkar deras kostnader.

Skälen för vår bedömning

Som framgått ovan är vi ålagda att föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med viss straffreduktion. Vi ska även föreslå ytterligare begränsningar av straffreduktionen vid allvarliga brott mot person. Förslaget finns i avsnitt 17.2.2.

Liksom beträffande utredningens förslag till skärpta straff för flerfaldig brottslighet påverkar nu aktuellt förslag i sig inte ärende- eller måltillströmningen till polis, åklagare och domstolar. Däremot inverkar det i större utsträckning på de brottsutredande myndigheternas möjligheter att besluta om förundersökningsbegränsning i de s.k. konkurrensfallen. Beträffande svårigheterna att uppskatta denna minskning hänvisas till det som anförts i avsnitt 16.2.4.

I avsnitt 18.2.1 har vi kommit fram till att antalet utdömda fängelseår i denna del kan antas öka med 8 417, vilket ska jämföras med det

totala antalet utdömda fängelseår 2023 som var 16 590. Påverkan av våra förslag uppgår därmed till 40 procent såvitt avser den rent straffskärpande effekten. Denna effekt är inte fullt jämförbar med den effekt som förslagen kan antas få när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning, men procentsatsen ger ändå en fingervisning om i vilken grad förslagen kan tänkas påverka tillämpningen av det straffprocessuella regelsystemet generellt. Mot bakgrund av vad vi i kapitel 16 har anfört om behovet av att även i framtiden använda bestämmelserna om förundersökningsbegränsning som ett instrument för prioritering finns anledning att utgå från att påverkan i det hänseendet blir väsentligt större såvitt avser det förslag som utredningen inte står bakom. Detta gäller särskilt eftersom det nu aktuella förslaget har en lika stor effekt på alla typer av brott. En rimlig uppskattning är därför att påverkansgraden uppgår till det dubbla, eller tio procent. En så stor påverkan föranleder oss att påminna om vår starka rekommendation till regeringen att se över regelverket om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning innan det nya påföljdssystemet tas i bruk (se avsnitt 14.4.2). För att beräkna den möjliga kostnadsökningen bör denna procentsats sättas i relation till nuvarande anslag till Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten samt till Polismyndighetens nuvarande kostnader för sin brottsutredande verksamhet. Kostnadsökningarna skulle därmed uppgå till 280 miljoner kronor för Åklagarmyndigheten, 114 miljoner kronor för Ekobrottsmyndigheten och 1,83 miljarder kronor för Polismyndigheten.³ Totalt skulle kostnadsökningen uppgå till drygt 2,2 miljarder kronor.⁴ Förslaget är därmed cirka 1,1 miljarder kronor dyrare per år än den eventuella kostnadsökning som kan följa av utredningens förslag. Det ska understrykas att i denna kostnadsökning ligger en ambitionsökning såtillvida att ett i motsvarande mån ökat antal brottsmisstankar kommer att utredas och, i de fall tillräcklig bevisning föreligger, även bli föremål för åtal.

³ Siffrorna kan jämföras med konsekvensutredningen avseende utredningens förslag och de eventuella merkostnaderna 140 miljoner kronor för Åklagarmyndigheten, 57 miljoner kronor för Ekobrottsmyndigheten och 915 miljoner kronor för Polismyndigheten.

⁴ Kostnaderna är beräknade utifrån Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens anslag för 2024 (se prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 4, s. 3) respektive Polismyndighetens årsredovisning för 2023, s. 119 tabell 56.

Följdkostnader för domstolarna och Kriminalvården

Om medel motsvarande de ovan angivna beloppen tillförs de brottsutredande myndigheterna leder det i sin tur till att domstolarnas kostnader kommer att öka genom att det kommer att krävas mer tid för handläggning, förhandling och domskrivning beträffande de brottsmisstankar som tillkommer i berörda mål. I förlängningen kommer även Kriminalvårdens kostnader att öka, till följd av att de utdömda strafftiderna i dessa mål blir längre. Eftersom dessa kostnadsökningar är beroende av om – och i så fall i vilken utsträckning – man väljer att kompensera för den överflyttningseffekt som beskrivits ovan, är det knappast meningsfullt att försöka ställa en prognos av hur stor dessa kan tänkas bli. En sådan bedömning bör hellre göras i ett bredare sammanhang, dvs. i samband med att man i övrigt bestämmer vilka medel som ska tillföras domstolarna och Kriminalvården till följd av ökade satsningar tidigare i rättskedjan.

18.3.2 Häktningpresumtionen ska gälla i fler fall

Bedömning: Förslaget om att presumtionen för häktning ska sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan beräknas leda till att statens kostnader för rättsliga biträden ökar med cirka 40 miljoner kronor per år samt att Sveriges Domstolars kostnader för handläggning av mål ökar med cirka 13 miljoner kronor per år.

Ett sådant förslag kan inte genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs anslaget rättsliga biträden samt Sveriges domstolar. Dessa tillskott bör finansieras genom ökade anslag motsvarande de angivna beloppen.

Skälen för vår bedömning

Vi är ålagda att föreslå att gränsen för presumtionen för häktning ska sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan. Förslaget finns i avsnitt 17.2.1.

När det gäller förslaget om en förändrad häktningpresumtion kan det antas att detta kommer att leda till att åklagarna och domstolarna får fler häktningförhandlingar och fler s.k. fristmål att hantera. Ett ökat antal fristmål riskerar att få till följd att handläggningen av andra

typer av mål nedprioriteras om inte myndigheterna tillförs ytterligare resurser.

Ett ökat antal mål med häktade kan också innebära ökade kostnader för domstolarna eftersom ett sådant mål beräknas kosta mer än ett brottmål som inte är av förturskaraktär. De brott som – med beaktande av våra förslag om en höjning av minimistraffet för vissa brott – berörs av förslaget om en förändrad häktningspresumtion framgår av tabell 13.2 och 13.3 i avsnitt 13.3.1. Antalet lagföringar för dessa brott uppgick enligt Brås statistik för 2023 till cirka 2 700. Det kan antas att det därtill kommer ytterligare ett antal fall där personer är på sannolika skäl misstänkta för sådan brottslighet, men där misstankarna inte leder fram till åtal. Häktning sker sannolikt till viss del redan i dag vid misstanke om de aktuella brotten eftersom några av brotten till sin karaktär är sådana att kollusionsfara ofta föreligger.

Handläggningen av ett mål som avser brott mot person har enligt uppgift från Domstolsverkets ekonomiavdelning en snittkostnad om 63 256 kronor i tingsrätt. Motsvarande siffra för förmögenhetsbrott är 10 658 kronor och för övriga brottmål 18 265 kronor. För ett förtursmål ökar kostnaden med 25 procent. Ett förtursmål som avser brott mot person kostar alltså 15 814 kronor mer än ett ”vanligt” brottmål medan motsvarande siffra för förmögenhetsbrott är 2 665 kronor och för övriga brottmål 4 567 kronor. Om man utgår ifrån att antalet häktade kommer att öka med 60 procent och här utgår från antalet lagföringar, innebär detta en ökning med drygt 1 600 förtursmål. Vid samma fördelning mellan brotten som i fråga om lagföringsbeslut innebär detta att cirka 30 procent utgörs av brott mot person, cirka 40 procent av förmögenhetsbrott och 30 procent av övriga brottmål. Vad gäller brotten mot person är vår uppfattning emellertid att en stor andel av de som träffas av den utvidgade presumtionen kan antas häktas redan med dagens regelverk, varför den siffran bör reduceras till cirka tio procent. Detta skulle medföra en årlig kostnadsökning om sammanlagt cirka 6,4 miljoner kronor. Det ska dock betonas att kostnadsökningen är baserad på en grov uppskattning avseende i vilken utsträckning antalet förtursmål i tingsrätt kan komma att öka till följd av en förändrad häktespresumtion.

Till detta kommer kostnaderna i hovrätt. Handläggningen av ett brottmål i hovrätt har enligt uppgift från Domstolsverkets ekonomiavdelning en snittkostnad om 55 261 kronor. För ett förtursmål ökar

kostnaden liksom i tingsrätt med 25 procent, eller 13 815 kronor. Med en uppskattad överklagandefrekvens om 30 procent skulle det innebära en kostnad om cirka 6,6 miljoner kronor. Den sammanlagda kostnadsökningen för domstolarna om cirka 13 miljoner kronor kan inte anses rymmas inom befintliga anslag.

Kostnader för rättsliga biträden

Att fler häktas medför ökade kostnader för staten för de som anlitas som offentliga försvarare. Det kan i och för sig antas att det i majoriteten av dessa ärenden ändå hade förordnats offentlig försvarare, men ett s.k. fristmål kräver mer arbete och orsakar mer tidsspillan och utlägg än ett fritt brottmål. Detta gäller i synnerhet eftersom rådande platsbrist på landets häkten föranleder att häktade personer ofta placeras i häkten på andra orter än de där den offentlige försvararen har sitt kontor. När det gäller kostnader för offentlig försvarare kan det uppskattas att det i de cirka 1 600 mål per år som blir förtursmål kommer att krävas mer arbete än tidigare. Ökningen av antalet arbetade timmar per sådant mål skulle kunna uppskattas till i genomsnitt 10. Utifrån den nu gällande timkostnadsnormen för rättsliga biträden om 1 586 kronor skulle det innebära en merkostnad för staten om drygt 25 miljoner kronor ($1\,600 \times 10 \times 1\,586 = 25\,376\,000$). För att ta hänsyn också till mål som överklagas till hovrätt bör göras ett tillägg med uppskattningsvis en fjärdedel av kostnaden beträffande förundersökningen och handläggningen i tingsrätt. Den sammanlagda kostnadsökningen per år blir då totalt knappt 32 miljoner kronor ($25\,376\,000 \times 1,25 = 31\,720\,000$). Därtill kommer ökade kostnader för tidsspillan och utlägg, varför den totala kostnaden uppskattas till 40 miljoner kronor.

18.4 Sammantagen beräkning

Om de förslag som inte följer av ställningstagandena genomförs kommer de att medföra ökade kostnader för staten om sammanlagt drygt 15,5 miljarder kronor, vilket innebär en merkostnad i förhållande till utredningens förslag i dessa delar med drygt 6,9 miljarder kronor. Straffreformen skulle därmed kosta 23,2 miljarder kronor per år i stället för 16,3 miljarder kronor per år.

Tabell 18.1

De förslag utredningen inte står bakom	Tillkommande kostnad (kronor)	Utredningens förslag (kronor)
Skärpta straff för flerfaldig brottslighet	10 416 060 000	(5 383 020 000)
Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk	4 818 000 000	(3 212 000 000)
Häktningspresumtionen ska gälla i fler fall	280 520 000	0
Totalt	15 514 580 000	(8 595 020 000)

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experterna Gustaf Almkvist, Bengt Ivarsson och Göran Nilsson

Vi kan inte överblicka konsekvenserna av utredningens förslag

Med jämna mellanrum tillsätts utredningar som har till uppgift att genomföra en större översyn av straffrätten, i synnerhet påföljdssystemet. Efter Straffrättskommitténs och Strafflagberedningens arbete på 1940- och 50-talen kom Fängelsestraffkommittén på 1980-talet, och därefter Straffsystemkommittén och Straffansvarsutredningen på 1990-talet. Påföljdsutredningen följde sedan i början av 2010-talet.

Straffreformutredningens direktiv har haft en bredd som gör det naturligt att sätta in utredningen i detta sammanhang. Utredningen skiljer sig dock från samtliga tidigare nämnda utredningar i två avseenden: dels är utredningens direktiv i princip uteslutande inriktade på repressionsökningar, dels har den tid som utredningen haft till sitt förfogande varit påfallande kort i relation till det utomordentligt omfattande uppdraget. I förlängningen kommer därmed antagligen förslagens genomslagskraft minskas av att de inte bärs upp av någon tydlig principiell eller teoretisk underbyggnad.

Vi har mellan oss betydande erfarenhet av utredningsarbete och kan konstatera att ingen utredning som vi har deltagit i har arbetat under liknande förutsättningar som denna. Som närmare utvecklas nedan är vi alltså kritiska till regeringens beslut att ge utredningen så lite tid. En oundviklig följd av tidsbristen har varit att utredningens arbete har varit starkt inriktat på lagtekniska frågor snarare än på principiella utgångspunkter för en större reform av påföljdssystemet. Det har också varit nödvändigt att bedriva arbetet i många parallella spår, med följden att det för oss inte har varit möjligt att bedöma om helheten är rimlig. Vi saknar med andra ord förutsättningar för att bedöma om utredningens förslag sammantaget är rimliga. Det gäller särskilt med

beaktande av att flera andra utredningar dessutom helt eller delvis har arbetat samtidigt med vår utredning och då med frågor som påverkar de samlade effekterna inte minst av de straffskärpningar som Straff-reformutredningen föreslår. Den regering – och i förlängningen den lagstiftare – som överväger att genomföra förslagen måste alltså självständigt och utan underlag från någon utredning ta ansvar för att helheten är rimlig.

Med beaktande av de nämnda förutsättningarna anser vi att utredningens enskilda förslag håller hög lagteknisk kvalitet och skulle sedda var för sig i huvudsak kunna vara rimliga att införa. Exempelvis framstår det system med villkorligt fängelse som utredningen föreslagit som en välkommen förbättring av vårt påföljdssystem. Vi har därför stannat för att inte motsätta oss de konkreta förslag som lämnas av utredningen, även om vi givetvis har haft en del synpunkter i enskildheter. Se dock Bengt Ivarssons särskilda yttrande för egen del.

Vi vill framhålla att ingen av oss är någon principiell motståndare till repressionsökningar och i vissa delar anser vi att det finns goda skäl för en strängare syn. Våra respektive expertuppgifter har vi visserligen utfört utifrån delvis olika aspekter att beakta och vi har inte alltid varit ense i olika frågor. Vi förenas dock i uppfattningen att det krävs en bredare analys och diskussion i samhället om dels vilka effekter som utredningens förslag får, dels huruvida det verkligen är motiverat och önskvärt med de påtagliga repressionsökningar som förslagen sammantaget innebär. I sammanhanget måste de mycket betydande kostnaderna som förslagen kan förväntas medföra beaktas. Det bör också framhållas att direktiven fokuserat på vissa typer av brottslighet och brottslingar, i synnerhet organiserad brottslighet och allvarliga brott mot person. Även om vi instämmer i att det är helt nödvändigt med lagstiftningsåtgärder för att komma till rätta med det allvarliga läge som vi befinner oss i för närvarande, innebär förslagen att systemet för straffmätning i stor utsträckning utformas utifrån brottslighet av sådant slag. Numerärt utgör emellertid sådan brottslighet en mindre del av den brottslighet som rättsväsendet har att hantera. Merparten av brottsligheten förövas i stället i andra former eller av andra kategorier lagöverträdare än vad som i första hand ligger bakom utredningens förslag. Sålunda begås exempelvis en mycket stor del av brotten av personer som missbrukar narkotika, alkohol eller andra droger. Konsekvenserna för dem eller huruvida dessa konsekvenser är kriminalpolitiskt önskvärda har inte kunnat bedömas i någon större utsträckning.

Utredningen har haft alltför kort tid till sitt förfogande

Utredningen påbörjade sitt arbete under hösten 2023 och arbetet har gått in i sitt slutskede under vårvintern 2025. Utredningen har alltså haft ungefär ett och ett halvt år till sitt förfogande för en översyn av i princip hela det svenska påföljdssystemet och straffskalorna för de enskilda brotten. Ser man till det mycket omfattande uppdrag som utredningen har haft måste den givna tiden betecknas som orimligt kort. Bristen på tid har inneburit att utredningen har varit i det närmaste helt inriktad på att få fram lagtekniskt fungerande förslag som tillgodoser direktiven. Utrymmet för att diskutera principiella utgångspunkter, vad de olika förslagen kan tänkas få för effekter eller hur förslagen förhåller sig till varandra har varit klart begränsat. Det har också varit nödvändigt för utredningen att i ett tidigt skede bestämma inriktning i olika avseenden, och att därefter hålla fast vid den inriktningen. En djupare analys beträffande frågan om de föreslagna åtgärderna är ett effektivt sätt att bekämpa den organiserade brottsligheten har inte kunnat utföras inom de angivna tidsramarna.

Det är uppenbart att den givna utredningstiden inte har bestämts utifrån en realistisk bedömning av vad som skulle ha behövts för att genomföra uppdraget, utan utifrån ambitionen att kunna genomföra Tidöavtalet under mandatperioden. En sådan utveckling av utredningsväsendet är bekymmersam.

Expertuppdraget har varit utmanande

En avgörande förutsättning för att kunna genomföra uppdraget på den begränsade tid som har stått till förfogande har varit det mycket kvalificerade och hårt arbetande kansliet, som har bestått av fem sekreterare, varav en huvudsekreterare och kanslichef. Att utredningen har bemannats med så många sekreterare har emellertid inneburit att det inför varje expertmöte har distribuerats texter om olika frågor med en sammantagen textlängd som motsvarar ett genomsnittligt utredningsbetänkande och som kan bedömas motsvara vad en expert normalt får ut till tre eller fyra utredningssammanträden i en utredning som arbetar under mer realistiska förhållanden.

Det har varit en utmaning att som expert, vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter, ta in allt material och dessutom göra en egen analys av förslagen. Många gånger har det varit oundvikligt att vi inte har hunnit

läsa allt, utan vi har behövt prioritera bland texterna. En naturlig konsekvens av den stora mängden frågor och de omfattande texterna har också varit att tiden har varit mycket knapp vid expertmötena, med begränsat utrymme för att diskutera förslagen på djupet. Dessa förhållanden har naturligtvis påverkat förutsättningarna att utföra uppdraget som expert på ett fullt tillfredsställande sätt.

Utredningen har fokuserat på lagtekniska, inte principiella frågor

Utredningens arbete har varit i det närmaste helt inriktat på att lagstiftningstekniskt tillgodose de politiska önskemål om en högre repressionsnivå som kommer till uttryck i direktiven. Även om utredningsbetänkandet tar upp frågor om exempelvis brottsofferperspektiv och samhällsskydd handlar dessa diskussioner i stor utsträckning om att konkretisera perspektiv som lyfts i direktiven, inte om någon egen förutsättningslös analys från utredningens sida. De konkreta lagförslagen kan inte heller sägas ha utformats utifrån någon djupare principiell diskussion eller analys i fråga om hur straffsystemet bör vara utformat. Utrymmet för att diskutera dessa frågor under arbetets gång i utredningen har också varit begränsat.

Vi vill understryka att varken utredaren eller utredningens kansli kan lastas för dessa problem. Dessa har utfört sitt uppdrag på ett utmärkt sätt inom de ramar som givits. Det har helt enkelt inte varit möjligt att hinna med principiella frågor i någon större utsträckning.

Särskilt yttrande av experten Bengt Ivarsson

Utöver vad som anförts i det gemensamma yttrandet med experterna Göran Nilsson och Gustaf Almkvist får jag för egen del anföra följande.

Av Straffreformutredningens direktiv framgår bland annat att utredaren ska föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning. Det är svårt att se hur en nyansering kan åstadkommas genom att utredningens direktiv i övrigt enbart pekar i repressiv riktning. Lägg därtill att utredningen ska föreslå en utmönstring eller begränsning av billighetsskäl. Redan av direktiven följer att det i praktiken inte funnits någon möjlighet för utredningen att lämna ett nyanserat och proportionellt förslag till en ny och modern straffreform. Utredningens förslag blir i stället en repressiv straffreform.

Vid en genomgång av straffskalorna har det inte i ett enda fall skett en sänkning av minimi- eller maximistraffet. Här borde rimligtvis kunnat ske en nyansering genom att vissa straff sänktes. Till exempel borde minimistraffet för våldtäkt, i de fall som endast innefattar bristande frivillighet, sänkas till fängelse i ett år. Det har dock inte varit möjligt för utredningen att inom givna tidsramar och erhållna direktiv göra en sådan uppdelning av våldtäktsparagrafen som hade erfordrats.

Däremot har jag ingen erinran mot bestämmelser som leder till att hela straffskalan används i större omfattning än i dag. Det bidrar till en mer nyanserad bedömning. En förutsättning för att på ett bra sätt uppnå det är dock att det finns såväl försvårande som förmildrande omständigheter för domstolen att beakta. Om billighetsskäl reduceras i allt för stor omfattning blir detta inte möjligt.

Av direktiven framgår att utredningen ska föreslå en bestämmelse som kan ge dubbla straff för brott begångna samband med kriminella nätverk. En effekt av ett sådant förslag leder till att en gängmedlem som misshandlar en annan vältränad och stark gängmedlem döms dubbelt så hårt som om misshandeln i stället drabbat gärningsmannens svagare hustru. Relationsvård nedgraderas med andra ord kraftigt i relation till gängrelaterad brottslighet. Det kan med styrka ifrågasättas om samhället ska se på mäns våld mot kvinnor på detta sätt.

Bortsett från gängbrottsligheten har den allmänna brottsligheten i samhället minskat. Det blir därför märkligt om det vid alla typer av brott skulle införas en bestämmelse som innebär att straffvärdet för de tre allvarigaste brotten ska räknas fullt ut. Vid en sund tillämpning

av asperationsprincipen ges utrymme för domstolarna att göra en proportionerlig och nyanserad straffmätning. En sådan bestämmelse kommer i mycket stor utsträckning drabba tilltalade utanför gängmiljön, personer med missbruksproblem som begår till exempel tillgrepps-brott. Det kan ifrågasättas i vilken omfattning det är rimligt.

Vad gäller påföljds katalogen med villkorligt och ovillkorligt fängelse som bas finns det flera fördelar med en sådan ordning. Inte minst torde det leda till en ökad tydlighet. Jag har således ingen erinran i den delen.

Det huvudsakliga syftet med häktning är att bereda polisen möjlighet att utreda brott. Kollusionsfaran och flyktfaran är grunder för häktning som kommit till i detta syfte. Enbart recidivfara är en grund som beaktar annat än de brottsutredande omständigheterna. Att sänka nivån för häktningspresumtion generellt till ett år skulle rimligtvis tolkas som att polisen har en allt mer bristfällig förmåga att utreda brott. Så förhåller det sig inte. Polisen har de senaste åren tillförts betydande resurser som ökat den brottsutredande förmågan. Detta borde närmast tala för att höja nivån för häktningspresumtionen. Brottsom grov kvinnofridskränkning häktas i dag regelmässigt trots att nivån för häktningspresumtion inte är uppnådd. Detta på grund av att det i princip alltid föreligger mycket stark kollusions- och recidivfara. Det saknas således helt skäl att sänka gränsen för presumtionsregelns tillämpning till ett år. Om fler brott ska leda till häktning är det i så fall bättre att göra på det sätt som föreslås av utredningen.

Det stora problemet med denna utredning är dock den allmänna repressionsökningen som sker utan att någon seriös analys gjorts avseende behov och effekter. Enligt de bedömningar som utredningen gjort torde den generella repressionsökningen bli 25–30 procent. I det enskilda fallet kan det dock bli ökningsgraden med flera hundra procent i de fall flera av straffskärpningsbestämmelserna slår till. Proportionaliteten ställs på undantag. Som framgår av det yttrande som jag skrivit tillsammans med experterna Göran Nilsson och Gustaf Almqvist har det inte funnits tidsmässigt utrymme att analysera varken de effekter som utredningens egna förslag sammantaget kan leda till eller än mindre de effekter som utredningens förslag tillsammans med andra utredningars förslag kan förorsaka. Detta är en stor brist och som kan leda till allvarliga konsekvenser både för samhället och för enskilda när lagstiftningen träder i kraft och ska tillämpas. Jag förutsätter att detta är en kritik som kommer att komma även från Lagrådet.

Kommittédirektiv 2023:115

En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juli 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet. Syftet med uppdraget är att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa.

Utredaren ska bl.a.

- genomföra en översyn av straffskalorna för de enskilda brotten och föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalorna,
- föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med straffreduktion,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk,

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetsskäl (29 kap. 5 § brottsbalken) utmönstras eller i vart fall ges en mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen,
- föreslå ändringar av påföljderna och reglerna om val av påföljd,
- föreslå ändringar som innebär att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet ska gälla i fler fall, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2025.

Bakgrund och en kort beskrivning av gällande rätt

Utformningen av straffskolor

Enligt definitionen i brottsbalken är brott en gärning för vilken straff är föreskrivet (1 kap. 1 §). Med straff avses böter och fängelse (1 kap. 3 §). I de enskilda straffstadgandena anger lagstiftaren vilket straff, i form av böter eller fängelse, som kan följa på brottet. Dessa kompletteras av generella bestämmelser som innebär att det i vissa situationer är möjligt att döma till ett lindrigare eller strängare straff än vad som framgår av straffskalan för brottet (exempelvis 26 kap. 2 och 3 §§ samt 29 kap. 3 och 5 §§).

Fängelse innebär frihetsberövande på viss tid eller på livstid. Straffskolor som innehåller fängelse på viss tid har alltid ett uttryckligen angivet maximistraff. Av straffskalan framgår även ett kortaste fängelsestraff som antingen är preciserat till en viss strafflängd eller annars utgörs av det allmänna fängelseminimum som är 14 dagars fängelse. Straffskolor som innehåller fängelse på viss tid kan även innehålla böter.

Ramarna för utformningen av straffskolor som innehåller fängelse på viss tid anges i 26 kap. 1 § brottsbalken. Där framgår att fängelse på viss tid inte får understiga 14 dagar och inte heller – förutom i vissa särskilda situationer, bl.a. vid flerfaldig brottslighet – får överstiga tio år. Sammanfattningsvis innebär det att straffskolor som innehåller fängelse på viss tid kan sträcka sig från fängelse i 14 dagar till tio år och att de även kan innehålla böter.

Straffskalor som innehåller fängelse på livstid är utformade på det sättet att de utöver fängelse på livstid ger utrymme för att döma ut ett tidsbegränsat fängelsestraff på upp till 18 år. Även dessa straffskalor innehåller ett minimistraff, som dock kan variera.

Varje grad av ett brott ska ses som en egen brottstyp med en egen straffskala. Eftersom straffmätningen enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska ta sin utgångspunkt i den tillämpliga straffskalan måste det först fastställas hur en gärning ska rubriceras, innan straffvärdebedömningen kan genomföras.

Gradindelningen och straffvärdebedömningen ska avgöras var för sig, i den ordningen, men frågorna ska inte prövas helt oberoende av varandra. Tvärtom har de ett nära samband. Som huvudregel bör därför ett brott av en högre allvarlighetsgrad ha ett högre straffvärde än ett brott av en lägre allvarlighetsgrad, även om straffskalorna överlappar varandra (NJA 2017 s. 531).

Påföljdssystemet

Påföljdssystemets utveckling och principer

När brottsbalken infördes 1965 byggde påföljdsregleringen i huvudsak på föreställningen om att straffets främsta syfte var att avhålla den dömden från att begå ytterligare brott (individualprevention). Återfall skulle motverkas genom behandling, avskräckning eller att den som har begått brott förhindras att begå brott på nytt (s.k. inkapacitering). Den individualpreventiva inriktning som över tid fick störst inflytande var den s.k. behandlingstanken. I grunden byggde behandlingstanken på idén att straff skulle ersättas med vård och behandling inriktad på orsakerna till att den dömden begått brott. Vid påföljdsbestämningen skulle därför stor hänsyn tas till hur återfall i brott på bästa sätt kunde motverkas. (För en mer utförlig redogörelse av utvecklingen fram till 1989 års påföljdsreform, se prop. 1987/88:120 avsnitt 2.)

Behandlingstanken kom med tiden att kritiseras då den ansågs ge upphov till brister i fråga om likabehandling och för att det inte ansågs möjligt att i enskilda fall ställa några säkra prognoser om återfallsrisk och återanpassning. Genom 1989 års påföljdsreform kom några av de grundläggande utgångspunkterna för påföljdsbestämningen att ändras. Påföljden skulle inte längre väljas genom en avvägning

mellan allmänpreventiva och individualpreventiva hänsyn i det enskilda fallet, utan i stället skulle brottets allvar – uttryckt som straffvärde – vara utgångspunkten för påföljdsbestämningen.

Vissa principer lyftes fram som centrala i det nya påföljdssystemet, nämligen principerna om proportionalitet, likabehandling och förutsebarhet. Enligt förarbetena behövde det i systemet dock även finnas utrymme för att ta hänsyn till olika individualpreventiva omständigheter (prop. 1987/88:120 s. 47–48). Sådana omständigheter skulle framför allt vara av betydelse för påföljdsvalet.

Under den tid som har förflutit sedan 1989 års påföljdsreform har ett kontinuerligt reformarbete skett. De förändringar som har genomförts har i allmänhet gjorts stötvis i enskilda delar av systemet. Det har gjorts ansatser till att se över de centrala delarna av påföljdssystemen. Förslagen från de utredningar som fått sådana uppdrag – Straffsystemkommittén som lämnade betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) och Påföljdsutredningen som lämnade betänkandet Nya påföljder (SOU 2012:34) – har dock inte genomförts annat än i begränsade delar. I grund och botten vilar därför dagens påföljdssystem fortfarande på de överordnade principer som låg till grund för 1989 års påföljdsreform.

Straffmätning

Av 29 kap. 1 § brottsbalken framgår att straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Om påföljden inte kan stanna vid böter mäts brottslighetens straffvärde till ett antal dagar, månader eller år i fängelse.

Vid sidan av straffvärdet får även andra förhållanden betydelse för straffmätningen. Hänsyn ska i skärpande riktning tas till återfall om detta förhållande inte beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet (29 kap. 4 § brottsbalken). I lindrande riktning ska det, i skälig omfattning, beaktas vissa s.k. billighetsskäl. Det är främst fråga om omständigheter som är hänförliga till den tilltalades person eller som har inträffat efter brottet (29 kap. 5 §). Det ska också beaktas om den tilltalade lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av

brottet eller för utredningen av någon annans brott (29 kap. 5 a §). Vid straffmätningen ska det, i lindrande riktning, vidare beaktas den tilltalades ungdom, om brottet begicks innan han eller hon fyllde 21 år (29 kap. 7 §).

Påföljder och valet av påföljd

Med påföljder avses böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Om brottsligheten är av sådant slag att påföljden inte kan stanna vid böter ska rätten med tillämpning av reglerna i 30 kap. brottsbalken välja en påföljd. Enligt 4 § är utgångspunkten att fängelse ska användas i sista hand och endast om det är motiverat med hänsyn till brottslighetens straffvärde, dess art eller den tilltalades tidigare brottslighet. Det kan beskrivas som att det råder en allmän presumtion mot fängelse som påföljd.

När brottslighetens straffvärde uppgår till ett års fängelse eller mer utgör straffvärdet skäl att bestämma påföljden till fängelse (prop. 1987/88:120 s. 100). För vissa brott har det av främst allmänpreventiva skäl däremot ansetts vara motiverat att påföljden bestäms till fängelse trots att brottslighetens straffvärde understiger ett års fängelse. I sådana fall utgör brottslighetens art skäl för fängelse. Exempel på brottstyper där brottslighetens art utgör ett mer eller mindre starkt skäl för fängelse är grovt rattfylleri, narkotikabrott, mened, övergrepp i rättssak och vissa former av misshandel. Utöver brottets straffvärde och art får det som skäl för fängelse beaktas att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Efter att de olika skälen för fängelse bedömts var för sig ska en sammanvägning göras för att avgöra om det sammantaget finns skäl att bestämma påföljden till fängelse.

När någon vid samma tillfälle ska dömas för flera brott är utgångspunkten att en gemensam påföljd ska utdömas för brotten (30 kap. 3 § brottsbalken). I vissa undantagssituationer kan böter eller fängelse väljas som påföljd för ett eller flera brott samtidigt som en annan påföljd bestäms för brottsligheten i övrigt.

Ett fängelsestraff kan bestämmas till mellan 14 dagar och 18 år eller livstid. Straffet avtjänas i kriminalvårdsanstalt eller genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja). Som alternativ till fängelse finns villkorlig dom och skyddstillsyn. En villkorlig

dom ska som huvudregel förenas med böter (30 kap. 8 § brottsbalken). En skyddstillsyn får förenas med böter eller med olika typer av föreskrifter om exempelvis deltagande i behandling eller återfallsförebyggande programverksamhet (28 kap. 6 §).

Om skälen för fängelse är starka ska påföljden normalt bestämmas till fängelse. Det kan då krävas särskilda skäl för att välja villkorlig dom eller skyddstillsyn i stället för fängelse. Särskilda skäl för en villkorlig dom eller skyddstillsyn kan vara att påföljden förenas med en föreskrift om samhällstjänst, lägst 40 och högst 240 timmar. Därutöver kan särskilda skäl för skyddstillsyn vara att den dömde genomgår behandling mot missbruk eller att det har skett en påtaglig förbättring av hans eller hennes personliga eller sociala situation. Dessutom kan en skyddstillsyn förenas med en särskild behandlingsplan (s.k. kontraktsvård) och ett fängelsestraff på mellan 14 dagar och tre månader.

För unga lagöverträdare, framför allt de som är under 18 år, finns särskilda påföljder i form av ungdomstjänst, ungdomsvård, ungdomsövervakning och slutna ungdomsvård.

Det finns även möjlighet för rätten att, om vissa förutsättningar är uppfyllda, överlämna den dömde till missbruksvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Vidare kan någon som döms för ett brott och som lider av en allvarlig psykisk störning överlämnas till rättspsykiatrisk vård, med eller utan särskild utskrivningsprövning, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Uppdraget att se över straffskalorna och reformera påföljdssystemet

Kriminalpolitiska utgångspunkter för uppdraget

Principerna om proportionalitet och ekvivalens är centrala i dagens påföljdssystem. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindriga brott och att lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Utgångspunkten för straffmätningen är därför brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Straffvärdet för ett brott är ett uttryck för hur allvarligt – relativt sett – brottet är jämfört med andra brott eller brottskombinationer. Värderingen av brottet eller brottsligheten i termer av straffvärde är således ett uttryck för just principerna om proportionalitet och ekvivalens. Utformningen av straffskalorna kan sägas vara ett uttryck för hur lagstiftaren värderar

olika brott i förhållande till varandra. Det ger också uttryck för hur lagstiftaren ser på straffnivåerna i allmänhet. Utöver att det ska vara möjligt att differentiera straffen mellan brott av olika allvarlighetsgrad innebär proportionalitetsprincipen i sig ingen begränsning vad gäller straffnivåerna.

De principiella utgångspunkterna proportionalitet och ekvivalens är sunda och bör fortsätta att vara grundläggande för det straffrättsliga systemet. I flera frågor har dock praxis utifrån dessa utvecklats på ett sätt som ger upphov till resultat som inte är rimliga och inte nödvändigtvis följer av principerna som sådana. Det gäller exempelvis straffmätningen av flerfaldig brottslighet, där tillkommande brottslighet relativt snabbt får liten eller ingen betydelse för påföljdsbestämningen.

Vissa aspekter av straffsystemet framstår i dag som uttryck för ett icke hållbart synsätt, exempelvis i fråga om föreställningen om straffets funktion. Dessutom har samhällsutvecklingen medfört allmänna förändringar i synen på olika brotts allvarlighetsgrad, liksom förändringar i fråga om uppfattningen om på vilken nivå straffen i allmänhet bör ligga. De förändringar som sker i samhället får även betydelse för hur olika intressen som är av betydelse för utformningen av straffsystemet bör vägas mot varandra. De senaste decennierna har viss mycket allvarlig brottslighet som exempelvis skjutningar och sprängningar ökat. Vissa aspekter av den bredare samhällsutvecklingen – exempelvis i form av ökad globalisering och digitalisering – har även inneburit nya möjligheter att begå brott. Det alltmer globaliserade samhället underlättar för företagens gränsöverskridande verksamhet, men även för den organiserade brottsligheten att exempelvis smuggla vapen och narkotika. Nya sårbarheter i samhället kan snabbt komma att utnyttjas av kriminella. Det har exempelvis visat sig i form av organiserade och systematiska brott mot välfärdssystemen. Det har genom digitaliseringen också blivit möjligt att begå bedrägerier riktade mot ett mycket stort antal brottsoffer. Vidare finns det åtskilliga exempel på gärningsmän som utnyttjar de digitala möjligheterna för att söka upp barn och utsätta dem för sexualbrott. Även mäns våld mot kvinnor är ett stort samhällsproblem.

I det alltmer digitaliserade samhället genererar den organiserade brottsligheten stora intäkter genom bedrägerier och välfärdsbrottslighet i en omfattning som tidigare inte var möjlig. Digitaliseringen och globaliseringen har även inneburit att handeln med narkotika

kan skapa större intäkter än tidigare. Dessutom har tillgången till vapen ökat. Våldet i den kriminella gängmiljön har blivit allt grövre under 2000-talet. Antalet skjutningar och sprängningar har ökat avsevärt och många av dem har ägt rum på offentliga platser eller i flerbeflättshus. Att våldsamma konflikter i den kriminella miljön numera ofta utspelar sig i det offentliga rummet innebär att allt fler utomstående drabbas. Det grova våldet, och den organiserade brottslighet som detta våld är ett uttryck för, är i verklig mening systemhotande. Otillbörlig påverkan från den grova organiserade brottsligheten på samhällsinstitutioner – exempelvis politiska församlingar och offentlig förvaltning – samt en omfattande tystnadskultur och ovilja att vittna eller tala med polisen kan på sikt äventyra förutsättningarna för det svenska samhällsskicket.

När brottsligheten förändras och utvecklas måste även samhällets motåtgärder och reaktioner på brott utvecklas. Den straffrättsliga reaktionen på ett brott måste återspegla allvaret i brottsligheten.

Ett av kriminalpolitikens främsta syften är att förebygga brott. Som utgångspunkt bör det straffrättsliga regelverket därför vara utformat på det sätt som bäst tillgodoser detta syfte. När det gäller frågan om hur systemet bör utformas för att tillgodose det övergripande syftet får man inte bortse från att längre frihetsberövanden av brottslingar, i vart fall för vissa brottskategorier och brottsintensiva individer, i sig har brottsförebyggande effekt, eftersom den som avtjänar ett fängelsestraff förhindras från att begå brott i och mot det omgivande samhället. Straffet kan även verka avskräckande, vilket också är en brottsförebyggande effekt. Dessa samhällsskyddsaspekter behöver framöver beaktas i större utsträckning vid utformningen av straffsystemet som helhet.

Påföljdssystemet har hittills tagit sin utgångspunkt i gärningen och gärningspersonen. Hänsyn måste emellertid också tas exempelvis till brottsofferperspektivet, inte minst vad gäller straffnivåerna i allmänhet. Straff och påföljder måste framstå som rimliga reaktioner på brottet. Utöver att på olika sätt bidra till att motverka och förebygga brottslighet är den straffrättsliga reaktionen också ett uttryck för samhällets avståndstagande och klander. I detta avseende är straffskalornas utformning och reglerna för påföljdsbestämning centrala. För systemets trovärdighet och legitimitet är det viktigt att de straff som föreskrivs och döms ut uppfattas som rimliga med hänsyn till brottslighetens allvar. Av samma skäl är det också viktigt att straffen

och påföljderna, i längd och ingripandegrad, på ett rimligt sätt motsvarar brottsoffers berättigade förväntan på upprättelse.

Dagens straffskalor och regler för påföljdsbestämning har i alltför stor utsträckning utformats utifrån gärningspersonen. Detta kommer till uttryck till exempel genom att den allmänna regeln för påföljdsval innehåller en presumtion mot fängelse och att billighetsskäl ska beaktas vid påföljdsbestämningen. Bestämmande för utformandet av dessa regler har i hög grad varit humanitetsprincipen, som syftar till att straff ska användas med måttfullhet och försiktighet. Reglerna för påföljdsbestämning behöver dock vara utformade på ett sätt som utgör en rimlig avvägning mellan denna princip och andra intressen. Som exempel måste straffsystemet tydligt ge uttryck för att gärningspersonen klandras för brottet. I annat fall finns en uppenbar risk för att brottsoffer i stället för att känna upprättelse uppfattar straffprocessen som en ny kränkning. Den straffrättsliga reaktionen måste vara ett tydligt uttryck för att samhället tar brott på allvar och visa hur samhället värderar den skada eller kränkning som brottsoffret utsatts för. I sammanhanget måste man också beakta den grundläggande skyldighet som varje stat har att skydda sin befolkning mot brottslighet. Såväl brotten i sig som förhållandet att staten tillhandahåller ett otillräckligt skydd mot brottslighet kan utgöra kränkningar av de mänskliga rättigheterna så som de definieras i internationella dokument. Humanitetsprincipen måste också ses i ljuset av att inte bara gärningspersoner utan också brottsoffer och deras anhöriga har rätt till respekt för sin mänskliga värdighet.

Det är nödvändigt med en bred översyn av straffskalorna

Genom straffskalorna ger lagstiftaren uttryck för sin syn på allvaret i de olika brotten. Under det senaste dryga årtiondet har det genomförts ett stort antal förändringar av straffskalorna för olika brott. De skärpningar av enskilda straffskalor som har genomförts har varit motiverade. Förändringarna innebär dock att det även kan finnas anledning att justera straffskalor för andra brott. Det har vid olika tillfällen påtalats av remissinstanser att det finns ett behov av en mer övergripande och sammanhållen översyn av straffskalorna. Detta har också påpekats av Lagrådet vid flera tillfällen (se prop. 2021/22:231 s. 124–125 och prop. 2022/23:53 s. 196). Regeringen instämmer i

denna bedömning. Som Lagrådet framför i sina yttranden innebär tillvägagångssättet att gång efter annan höja straffskalorna för olika brott och motivera åtgärden i det enskilda fallet i praktiken att man aldrig kommer in på den mer övergripande frågan om hur olika brotts typer 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, dvs. hur hårt brottslighet i allmänhet bör bestraffas.

Utredaren ska genomföra en sådan bred översyn av straffskalorna som efterfrågats av remissinstanser och Lagrådet. Även fortsättningsvis ska den grundläggande utgångspunkten vara att straffskalorna ska återspegla allvaret i brottsligheten.

Översynen ska genomföras utifrån de utgångspunkter som beskrivs under rubriken ”Kriminalpolitiska utgångspunkter för uppdraget”. Det innebär att fokus delvis flyttas från gärningspersonen till brotts-offret och hans eller hennes rätt till upprättelse. Det finns anledning att se allvarigare på till exempel vålds- och sexualbrott, i förhållande till annan brottslighet, än vad som är fallet i dag. Även andra brott som typiskt sett är kopplade till vålds- och sexualbrott, såsom olika typer av brott mot frihet och frid, behöver bedömas strängare. Behovet av en översyn gäller såväl uppsåtliga brott som brott som begås genom oaksamhet.

Hänsyn ska tas till samhällsutvecklingen och hur denna påverkar synen på allvaret i olika brott. Exempelvis bör det beaktas att brottsligheten med koppling till kriminella nätverk blivit allt grövre och att den organiserade brottsligheten i dag utgör ett mycket allvarligt samhällsproblem. Det är fråga om brottslighet som sammantaget är systemhotande, vilket måste komma till uttryck i straffskalorna. Skärpningar har redan genomförts för vissa brott som är vanliga i kriminella nätverk (se exempelvis prop. 2022/23:53 och prop. 2021/22:186). Mot bakgrund av den allvarliga utvecklingen finns det skäl att överväga vilka ytterligare skärpningar som är befogade. Övervägandena bör avse såväl brott för vilka straffskalorna redan har skärpts som brott som inte har omfattats av tidigare skärpningar. Sammantaget måste översynen av straffskalorna, tillsammans med övriga förslag, innebära en mer påtaglig ökning av den allmänna repressionsnivån än vad som följt av de skärpningar av enskilda straffskalor som genomförts under det senaste dryga årtiondet.

Utredaren behöver inte redovisa överväganden för varje enskilt brott, men bör åtminstone redovisa uttryckliga överväganden när det gäller de mest centrala brotten i brottsbalken och specialstraffrätten.

Utifrån utgångspunkterna för uppdraget bör utredaren föreslå skärpningar av ett flertal straffskalor, inklusive straffskalor som redan i dag innehåller höga minimi- och maximistraff. Det längsta tidsbegränsade fängelsestraffet som i dag kan föreskrivas i en straffskala är tio år, eller 18 år om fängelse på livstid ingår i straffskalan. Det ska inte förekomma att brott av olika allvarlighetsgrad får samma straffmaximum. För att bibehålla en lämplig differentiering mellan straffskalorna för olika brott kommer det därför finnas anledning för utredaren att överväga ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalornas utformning. En sådan förändring skulle innebära att det även blir nödvändigt att överväga hur långa tidsbegränsade straff som ska kunna föreskrivas för brott om straffskalan innehåller fängelse på livstid. Det blir då också nödvändigt att överväga om det ska krävas att den dömda avtjänar längre tid än tio år, innan det är möjligt att ansöka om omvandling av ett livstidsstraff, 3 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid.

Det ingår i utredarens uppdrag att föreslå förändringar av reglerna om straffmätning vid flerfaldig brottslighet. Uppdraget i den delen innebär att utredaren ska föreslå en ny modell för straffmätning vid flerfaldig brottslighet där varje tillkommande brott, jämfört med vad som gäller i dag, ska få större betydelse för den samlade brottslighetens straffvärde. En sådan förändring innebär att det kan finnas ett behov av att revidera den särskilda regleringen av straffskalan vid flerfaldig brottslighet (26 kap. 2 § brottsbalken), särskilt eftersom översynen av straffskalorna kan förväntas innebära en generell höjning av straffnivåerna. Även utredarens ställningstaganden i frågan om de yttre begränsningarna för straffskalorna har betydelse för vilka straff som bör kunna dömas ut vid flerfaldig brottslighet. Regleringen av straffskalan vid flerfaldig brottslighet måste vara utformad på ett sätt som säkerställer att den nya modellen för straffmätning får praktiskt genomslag. Som närmare utvecklas nedan bör det vara möjligt att vid flerfaldig brottslighet döma ut längre tidsbegränsade fängelsestraff än vad som är fallet i dag. Det finns också skäl att överväga om det för mycket allvarlig flerfaldig brottslighet ska vara möjligt att döma till livstids fängelse, även om det inte är föreskrivet för något av de enskilda brotten. Ett livstidsstraff framstår som befogat ex-

empelvis när någon ska dömas för ett mycket stort antal allvarliga vålds- eller sexualbrott. Sammantaget innebär detta att utgångspunkten för utredarens arbete i denna del bör vara en påtaglig skärpning av regleringen av straffskalan vid flerfaldig brottslighet.

När straffskalorna ses över bör utredaren också överväga i vilken utsträckning straffskalor för olika grader av gradindelade brott ska överlappa varandra. Som utgångspunkt bör överlappningen inte vara större än nödvändigt, vilket innebär att den nuvarande överlappningen för vissa brottstyper bör begränsas. Utredaren är oförhindrad att, om det bedöms vara lämpligt, lämna förslag som innebär att överlappningen helt avskaffas.

Utredaren ska därför

- genomföra en översyn av straffskalorna för de enskilda brotten och föreslå de ändringar som bedöms som nödvändiga för att straffskalorna ska återspegla brottens allvar,
- 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,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalorna, inklusive straffskalan för flerfaldig brottslighet (26 kap. 2 § brottsbalken), i syfte att möjliggöra att längre fängelsestraff på viss tid än vad som är möjligt i dag ska kunna föreskrivas för ett brott, och att livstids fängelse ska kunna komma i fråga för vissa allvarliga fall av upprepade vålds- och sexualbrott,
- överväga och föreslå begränsningar av, eller om det bedöms lämpligt avskaffande av, överlappningen i straffskalorna mellan olika grader av gradindelade brott,
- överväga och föreslå de följdändringar som kan vara nödvändiga, exempelvis vad gäller regleringen om omvandling av fängelse på livstid, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem

De kriminalpolitiska utgångspunkter som ligger till grund för uppdraget innebär att påföljderna som döms ut på ett bättre sätt ska spegla allvaret i brotten. Det medför att en höjning av repressionsnivån behövs, vilket kommer till uttryck genom översynen av straffskalorna. Det innebär också att förändringar av påföljdssystemet är nödvändiga.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå genomgripande förändringar av påföljdssystemet, vilket ska inbegripa ställningstaganden i de frågor som beskrivs mer utförligt i detta avsnitt, och
- lägga fram de författningsförslag som övervägandena ger anledning till, inbegripet nödvändiga förändringar och följdändringar i andra författningar, exempelvis i den processrättsliga lagstiftningen och vad gäller det internationella straffrättsliga samarbetet.

Uppdraget inbegriper såväl en saklig som en språklig översyn av regleringen. Inget hindrar att frågor som behandlats i tidigare lagstiftningsärenden övervägs på nytt.

Utgångspunkter för straffvärdebedömningen

Straffvärdet ska fortfarande utgöra startpunkten för straffmätningen och påföljdsvalet. Bedömningen av straffvärdet ska även fortsättningsvis göras med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning och av 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. Det finns dock ett behov av en mer nyanserad och differentierad straffvärdebedömning där försvårande inslag får större genomslag.

I dag är grundregeln att straffmätningen tar sin utgångspunkt i den nedre delen av straffskalan. För att straffvärdet ska placeras högre upp krävs det i regel klart försvårande omständigheter. Följden av detta är att den övre delen av straffskalan sällan utnyttjas och att maximistraftet i princip aldrig döms ut. Det innebär att brott av olika allvarlighetsgrad inte sällan straffas nästan lika hårt. Därmed görs inte tillräcklig skillnad mellan brott av olika allvar. Av detta skäl är det nödvändigt med en påtaglig förändring som innebär att hela straffskalan

används och att det sker en mer nyanserad straffmätning där försvårande moment alltid tillmäts betydelse.

Utgångspunkten för straffmätningen bör vara att när minimikriterierna för ett brott är uppfyllda befinner man sig vid straffminimum i den tillämpliga straffskalan. Alla försvårande moment därutöver – såväl brottsinterna som sådana brottsexterna som anges i 29 kap. 2 och 2 a §§ brottsbalken – ska emellertid få genomslag vid straffvärdebedömningen. Det innebär att normalfallet av ett brott inte nödvändigtvis har ett straffvärde som ligger i den nedre delen av straffskalan. Tvärtom borde det för ett större antal brott förhålla sig så att den vanligaste gärningen av den aktuella brottstypen innefattar försvårande moment, och därmed bör brottet ha ett straffvärde som ligger högre upp i straffskalan. Så kan exempelvis vara fallet när det gäller brottet rån.

Enligt 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen brottsbalken ska det vid straffvärdebedömningen särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Andra meningen infördes 2010 i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå för brott mot person i förhållande till tidigare praxis. Det kan finnas ett behov av en analys av om tillägget av andra meningen fått den effekt som avsågs när bestämmelsen infördes.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag, och
- 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.

I denna del innebär uppdraget att straffskalans spännvidd ska utnyttjas i betydligt större utsträckning än vad som är fallet 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.

Vid flerfaldig brottslighet ska varje brott ha betydelse för straffvärdet

Med flerfaldig brottslighet avses att en person döms till ansvar för fler än ett brott. I Sverige, liksom i övriga nordiska länder, tillämpas vid flerfaldig brottslighet som huvudregel principen om gemensamt straff. Det innebär att rätten bestämmer en gemensam påföljd för brotten med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Rätten ser alltså till brottsligheten som helhet när straffet bestäms.

Reglerna om straffmätning av flerfaldig brottslighet har under en längre tid varit föremål för politisk diskussion. Flerbrottsutredningen lämnade i sitt betänkande Skärpta straff för flerfaldig brottslighet (SOU 2023:1) förslag som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen anser att de förslag som lämnats av Flerbrottsutredningen utgör ett steg i rätt riktning. Enligt regeringen talar dock starka skäl, i linje med de kriminalpolitiska överväganden som redogjorts för under rubriken ”Kriminalpolitiska utgångspunkter för uppdraget”, för att en mer genomgripande förändring är nödvändig. Det är av stor vikt för brottsoffret och hans eller hennes känsla av upprättelse att varje enskilt brott får ett tydligt genomslag vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. Detta är också viktigt för att påföljderna som döms ut ska uppfattas som rimliga och rättvisa.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med viss straffreduktion, och
- överväga, och oavsett ställningstagande i sak, föreslå ytterligare begränsning av straffreduktionen vid allvarliga brott mot person.

Dubbla straff för brott som har samband med kriminella nätverk

Den 1 juli 2023 infördes en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella (29 kap. 2 a § brottsbalken). Regeringen har i den proposition som låg till grund för införandet av bestämmelsen gett uttryck för att ytterligare förändringar

kan vara nödvändiga för att säkerställa att straffen som döms ut för brott som begås i kriminella nätverk, eller i övrigt som ett led i organiserad brottslighet, återspeglar allvaret i den här typen av brottslighet (prop. 2022/23:53 s. 77).

Organiserad brottslighet och brott i kriminella nätverk utgör ett mycket stort samhällsproblem. Sådan brottslighet är särskilt allvarlig, vilket måste komma till uttryck i de straff som döms ut.

Utredaren ska därför

- 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 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 (jfr den danska regleringen i 81 a–81 c §§ straffeloven). Detta kan åstadkommas genom att tillämpningsområdet för den befintliga bestämmelsen i brottsbalken utvidgas eller genom att det införs en ny kompletterande bestämmelse.

Billighetsskäl ska ha mindre betydelse för påföljdsbestämningen

Vid straffmätningen och påföljdsvalet ska vissa omständigheter hänförliga till den tilltalades person eller som har inträffat efter brottet (s.k. billighetsskäl) beaktas i lindrande riktning, 29 kap. 5 § brottsbalken. I förarbetena beskrivs det som att det vore orättfärdigt om det vid påföljdsbestämningen inte fanns utrymme för att beakta sådana omständigheter (prop. 1987/88:120 s. 47). Det kan handla om att brottet även får andra konsekvenser för den tilltalade, exempelvis uppsägning från arbetet, eller att verkställigheten av påföljden, exempelvis på grund av hög ålder eller sviktande hälsa, kan påverka den tilltalade särskilt hårt.

Att omständigheter hänförliga till den tilltalade beaktas vid påföljdsbestämningen är ett avsteg från den grundläggande principen att påföljden ska bestämmas utifrån brottets allvar. Det bör krävas starka skäl för att ett sådant avsteg ska vara motiverat. Vidare innebär reglerna att den tilltalades intressen delvis ges företräde framför andra intressen som exempelvis brottsoffrets möjlighet till upprättelse. Skadan

som orsakats brottsoffret blir inte mindre av att gärningspersonen förlorat sitt arbete. Att sådana hänsyn tas vid påföljdsbestämningen innebär en risk för att den påföljd som döms ut inte uppfattas som rimlig och rättvis utifrån samhällets och brottsoffrets perspektiv.

Utöver de traditionella billighetsskälerna finns det enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken möjlighet till strafflindring för en tilltalad som medverkar i utredningen av sin egen eller någon annans brottslighet. Dessa bestämmelser är huvudsakligen motiverade av effektivitetsskäl och skiljer sig därmed från billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken som framför allt motiveras av humanitetshänsyn (prop. 1987/88:120 s. 47, jfr även prop. 2014/15:37 s. 21 och 55 samt prop. 2021/22:186 s. 57). Syftet med bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan är framför allt att förbättra möjligheterna att utreda allvarliga brott genom att skapa ett incitament för den som är tilltalad att lämna information av väsentlig betydelse för utredningen. För att möjligheterna att klara upp allvarlig brottslighet inte ska försämrats bör bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan vara kvar även i ett reformerat påföljdssystem.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetsskälerna utmönstras eller i vart fall ges en mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen.

Nya påföljder och förändrade regler för val av påföljd

Enligt regeringens uppfattning har dagens system i allt för stor utsträckning utformats med hänsyn till gärningspersonens intressen. Detta behöver förändras. Det är inte rimligt att den grundläggande regeln för påföljdsvalet är utformad som en presumtion mot fängelse. Är brottet tillräckligt allvarligt bör påföljden bestämmas till fängelse, och den tilltalades personliga omständigheter bör endast i undantagsfall beaktas. Gärningspersonens intresse av att undvika ett fängelsestraff bör inte gå före brottsoffrets rätt till upprättelse och intresset av att påföljden står i rimlig proportion till brottet.

Det kan av trovärdighetsskäl även fortsättningsvis finnas anledning att för vissa brottstyper, särskilt sådana som hotar grundläggande samhällsfunktioner som rättsväsendet, ingripa med en sträng påföljd även om det inte är motiverat av brottets straffvärde. Brottslighetens

art bör därför även fortsättningsvis ha betydelse för påföljdsvalet. Det samma gäller beträffande återfall. Lagstiftningen måste ge tydligt uttryck för att återfall i annat än bagatellartad brottslighet ska påverka valet av påföljd.

Påföljdssystemet bör även fortsättningsvis innehålla alternativ till fängelse, för situationer då brottsligheten inte är så allvarlig att ett fängelsestraff är motiverat. Redan förhållandet att utgångspunkterna för påföljdsvalet ändras medför att ändringar av de befintliga påföljderna behövs, för att säkerställa att dessa är anpassade till de nya bestämmelserna om påföljdval. Det kan exempelvis innebära att påföljderna behöver rangordnas i förhållande till varandra och graderas utifrån ingripandegrad. Det kan också innebära att de nuvarande påföljderna och möjligheterna att kombinera dessa med varandra och med olika föreskrifter behöver delas upp i flera olika påföljder. Exempelvis kan det finnas anledning att göra samhällstjänst till en självständig påföljd. Vidare kan det finnas ett behov av fler påföljdsalternativ, t.ex. hemarrest.

Påföljdssystemet kan vidareutvecklas utifrån de befintliga påföljderna eller som ett nytt system med en helt eller delvis ny uppsättning påföljder inom ramarna för de kriminalpolitiska utgångspunkter som redovisats under rubriken ”Kriminalpolitiska utgångspunkter för uppdraget” (jfr Påföljdsutredningens förslag i SOU 2012:34).

I framtidens påföljdssystem kan det oftare än i dag bli möjligt att använda en påföljd med vårdinriktning när någon döms för ringa narkotikabrott där gärningen har sin grund i beroendesjukdom.

Förslagen kan ge upphov till ett behov av att anpassa bestämmelserna i brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom.

Utredaren ska därför

- föreslå ändringar av påföljderna,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar av reglerna om påföljdval där grundregeln ska vara att påföljden ska bestämmas utifrån brottets allvar i form av dess straffvärde, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som syftar till att möjligheten att ta hänsyn till den tilltalades personliga omständigheter vid påföljdsvalet ska begränsas – utrymme för sådana hänsyn kan också finnas i reglerna om hur påföljderna ska verkställas.

Vissa avgränsningar av deluppdraget att reformera påföljdssystemet

Uppdraget omfattar inte påföljdsregleringen för allvarligt psykiskt störda lagöverträdare. Utredaren är dock oförhindrad att föreslå de följdändringar som bedöms vara nödvändiga.

Uppdraget omfattar inte heller de särskilda påföljdsreglerna för unga lagöverträdare, som ses över av utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:13). Vidare omfattar uppdraget inte reglerna om villkorlig frigivning, straffskärpning för återfall eller de övriga frågor som ses över av Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10).

En presumtion för häktning ska gälla i fler fall

Häktning är inte sällan en förutsättning för att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda och lagföra misstänkta för brott. Detta gäller särskilt när utredningen riskerar att förstöras om den misstänkte är på fri fot. Även risken för att den misstänkte fortsätter att begå brott eller undandrar sig lagföring eller straff kan göra att häktning är nödvändigt. Det är alltså viktigt att häktning kan användas när det finns behov av det. Detta gäller särskilt när brottsligheten är allvarlig.

Det finns en särskild regel om presumtion för häktning vid allvarliga brott (24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Presumtionsregeln har länge gällt när det för brottet inte är förskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Presumtionsregeln innebär att den som är på sannolika skäl misstänkt för ett sådant brott bara ska släppas på fri fot om det är uppenbart att det saknas skäl till häktning.

Till följd av propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk beslutade riksdagen nyligen att sänka gränsen för presumtionsregeln, så att den tillämpas när misstanken avser ett brott med lägst ett år och sex månaders fängelse i straffskalan (prop. 2022/23:53, bet. 2022/23:JuU8 och rskr. 2022/23:179). Tillsammans med vissa straffskärpningar innebär sänkningen att presumtionsregeln framöver även täcker in allvarliga brott som rån, grov misshandel och grov utpressning. Detta är brott som är vanligt förekommande i kriminella nätverk, och genom att brotten omfattas av presumtionsregeln skapas bättre förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna

att effektivt utreda och lagföra dessa. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2023.

Häktning är ett viktigt verktyg för att förhindra och klara upp allvarlig brottslighet, även när brottet inte har någon koppling till kriminella nätverk och inte omfattas av den utvidgade tillämpningen av presumtionsregeln. Det finns därför anledning att återkomma till presumtionsregelns utformning och tillämpningsområde, vilket också har aviserats i samband med de lagändringar som nyligen har gjorts (se prop. 2022/23:53 s. 131). När utredaren nu ska göra en bred översyn av straffskalorna är det ett lämpligt sammanhang att samtidigt överväga i vilka ytterligare fall presumtionsregeln, som är relaterad till ett brotts minimistraff, bör kunna tillämpas.

Det finns således skäl att analysera hur lagstiftningen kan ändras så att presumtionsregeln kan tillämpas även vid vissa andra allvarliga brott, där en mer regelmässig användning av häktning framstår som angeläget och motiverat. Inte minst behöver detta övervägas när det gäller mäns våld mot kvinnor. Samhället har ett ansvar för att skydda kvinnor från våld och andra kränkningar i nära relationer. Det ställs därför stora krav på att samhället och de brottsbekämpande myndigheterna kan agera och vidta nödvändiga och effektiva åtgärder i dessa fall. En utökad och mer regelmässig användning av häktning vid t.ex. grov kvinnofridskränkning, som i dag inte omfattas av presumtionsregeln, kan stärka skyddet för utsatta kvinnor genom att en våldsam man frihetsberövas snabbt och därigenom hålls borta från hemmet. Det kan också skapa bättre förutsättningar för att säkra bevisning så att lagföring kan säkerställas, vilket är viktigt för brottsoffrets upprättelse.

En presumtion för häktning i de aktuella fallen kan åstadkommas på olika sätt. Ett alternativ är att sänka gränsen för presumtionsregeln ytterligare. En sänkning som innebär att presumptionen tillämpas redan när misstanken avser ett brott med lägst ett års fängelse i straffskalan innebär att även grov kvinnofridskränkning, med nuvarande straffskala, omfattas av en presumtion för häktning. Tillämpningsområdet kan dock även utökas på andra sätt, som också gör det möjligt att undvika att presumtionsregeln träffar brott där en mer regelmässig användning av häktning inte framstår som en lika angelägen åtgärd. Exempelvis kan straffskärpningar i form av höjda minimistraff leda till att vissa specifika brott omfattas av presumtionsregeln. Med en sådan åtgärd markeras samtidigt brottets allvar, vilket är av särskild

vikt inte minst vid mäns våld mot kvinnor. Ett annat sätt att utöka tillämpningsområdet kan vara att med en uppräkningsange vilka ytterligare brott som bör omfattas av en presumtion för häktning.

Presumptionsregeln bör även fortsättningsvis endast kunna tillämpas vid misstanke om allvarlig brottslighet.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå ändringar som innebär att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet även ska gälla vid vissa andra allvarliga brott som t.ex. grov kvinnofridskränkning, antingen genom att sänka gränsen för tillämpning av presumptionsregeln till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan eller på något annat sätt, och
- oavsett ställningstagande lämna nödvändiga författningsförslag som möjliggör att gränsen för presumptionsregeln kan sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en uttömmande och heltäckande redogörelse för förslagets konsekvenser, såväl ekonomiska som övriga. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren lägga särskild vikt vid effekterna för rättsväsendets olika myndigheter, t.ex. Kriminalvården. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. I konsekvensbeskrivningen ingår att analysera, beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag. Konsekvensanalysen ska påbörjas så tidigt som möjligt. Utredaren ska motivera sina ställningstaganden även utifrån kostnadseffektivitet.

Utredaren ska redogöra för förslagets konsekvenser vad gäller för- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt barnets rättigheter bl.a. utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). De önskvärda effekter som kommer

till uttryck i relevanta tillkännagivanden från riksdagen ska också tas i beaktande.

Utredaren ska särskilt uppmärksamma vilka förändrade krav som ett genomförande av förslagen innebär för berörda myndigheter.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhets-, likabehandlings-, ungdoms- och barnrättsperspektiv i de analyser som görs.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget, till exempel beredningen av Preskriptionsutredningens betänkande SOU 2021:90.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och, i den mån det bedöms vara nödvändigt och lämpligt, samråda med andra utredningar som kan vara relevanta för uppdraget. Av särskilt intresse är Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10), Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (Ju 2021:17) och Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:13).

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta. De nordiska ländernas regleringar bör då särskilt uppmärksammas. I detta sammanhang ska utredaren undersöka och beskriva hur påföljdssystemet är utformat i några länder som är jämförbara med Sverige, däribland de nordiska länderna, Tyskland och Storbritannien.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2025.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:181

Tilläggsdirektiv till Straffreformutredningen (Ju 2023:14)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2023

Förkortad tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 juli 2023 kommittédirektiv om en översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljds-system (dir. 2023:115). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 juli 2025.

Utredningstiden förkortas. Uppdraget ska i stället redovisas redan den 30 maj 2025.

(Justitiedepartementet)

Exempel på utformningen av domslut när det beslutas att ett fängelsestraff ska vara villkorligt

Inledning

Som beskrivits i kapitel 6 ska rätten, i en dom på villkorligt fängelse, döma ut ett fängelsestraff av viss längd på vanligt sätt och samtidigt förordna att straffet ska vara villkorligt. Normalt sett ska den också förena straffet med en tilläggssanktion. Nedan följer ett antal exempel på hur man skulle kunna tänka sig att en dom på villkorligt fängelse kan utformas i olika fall.

Som också framgått av kapitel 6 ska rätten, när den dömer till fängelse som inte är villkorligt, i vissa fall kunna upphäva ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt. Även exempel på sådana domslut anges nedan.

Villkorligt fängelse med olika tilläggssanktioner

I exempel 1–3 nedan ges exempel på domar på villkorligt fängelse där straffet förenats med en tilläggssanktion i form av dagsböter, samhällstjänst respektive övervakning. I exempel 4 har straffet förenats med två tilläggssanktioner. Som framgår av exemplen bör den eller de tilläggssanktioner som valts anges i domslutet. Prövotidens längd och övrig information om straffets innebörd, däribland att beslutet om villkorlighet kan komma att upphävas vid återfall i brott under prövotiden eller vid brister i fullgörandet av en tilläggssanktion som straffet förenats med, skulle lämpligen kunna anges i en bilaga till domen.

Exempel 1 – villkorligt fängelse med dagsböter**DOMSLUT****Brott som den tilltalade döms för**

Stöld (3 tillfällen), 2025-03-06 – 2025-04-07, 8 kap. 1 § brottsbalken

Påföljd

1. Fängelse 6 månader
2. Straffet enligt punkten 1 ska vara villkorligt.

Tilläggsstraff: 100 dagsböter om 50 kronor (5 000 kronor)

Exempel 2 – villkorligt fängelse med samhällstjänst**DOMSLUT****Brott som den tilltalade döms för**

Misshandel, 2025-03-07, 3 kap. 5 § brottsbalken

Påföljd

1. Fängelse 3 månader
2. Straffet enligt punkten 1 ska vara villkorligt.

Tilläggsstraff: Samhällstjänst 80 timmar

Exempel 3 a – villkorligt fängelse med övervakning**DOMSLUT****Brott som den tilltalade döms för**

Grovt rattfylleri, 2025-03-07, 4 a § lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

Påföljd

1. Fängelse 2 månader

2. Straffet enligt punkten 1 ska vara villkorligt.

Tilläggssanktion: Övervakning

Exempel 3 b – villkorligt fängelse med övervakning samt förordnande enligt 27 kap. 3 § andra stycket brottsbalken**DOMSLUT****Brott som den tilltalade döms för**

Grovt rattfylleri, 2025-03-07, 4 a § lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

Påföljd

1. Fängelse 2 månader

2. Straffet enligt punkten 1 ska vara villkorligt.

Tilläggssanktion: Övervakning

Förordnande enligt 27 kap. 3 § andra stycket brottsbalken:

– Den dömda ska stå under övervakning från dagen för denna dom.

Exempel 4 – villkorligt fängelse med två tilläggssanktioner**DOMSLUT****Brott som den tilltalade döms för**

Grovt skattebrott, 2025-03-07, 4 § skattebrottslagen (1971:69)

Påföljd

1. Fängelse 1 år 6 månader

2. Straffet enligt punkten 1 ska vara villkorligt.

Tilläggssanktioner:

Samhällstjänst 260 timmar

Övervakning

Villkorligt fängelse utan tilläggssanktion

I exemplet nedan har domstolen avstått från att förena straffet med en tilläggssanktion. Som framgår av exemplet nedan bör det inte för-
anleda något särskilt förordnande i domslutet.

Exempel 5 – villkorligt fängelse utan tilläggssanktion

DOMSLUT

Brott som den tilltalade döms för

Narkotikabrott, 2025-03-08, 1 § första stycket 5 narkotikastraff-
lagen (1968:64)

Påföljd

1. Fängelse 4 månader
2. Straffet enligt punkten 1 ska vara villkorligt.

Delvis villkorligt fängelse

Exempel 6 a – delvis villkorligt fängelse

DOMSLUT

Brott som den tilltalade döms för

Grov skadegörelse, 2025-03-09, 12 kap. 3 § brottsbalken

Påföljd

1. Fängelse 1 år 6 månader
 2. Straffet enligt punkten 1 ska till en tid av 1 år vara villkorligt.
- Tilläggssanktion: Övervakning

Exempel 6 b – delvis villkorligt fängelse med förordnande enligt 27 kap. 3 § andra stycket brottsbalken

DOMSLUT

Brott som den tilltalade döms för

Grov skadegörelse, 2025-03-09, 12 kap. 3 § brottsbalken

Påföljd

1. Fängelse 1 år 6 månader
2. Straffet enligt punkten 1 ska till en tid av 1 år vara villkorligt.

Tilläggsanktion: Övervakning

Förordnande enligt 27 kap. 3 § andra stycket brottsbalken:

- Den dömda ska stå under övervakning från dagen för denna dom.
- Straffet i den del som inte är villkorlig ska börja avtjänas trots att domen inte har fått laga kraft.

Ovillkorligt fängelse med beslut om upphävande

Exempel 7 – vanligt beslut om upphävande av villkorlighet

DOMSLUT

Brott som den tilltalade döms för

Grovt bedrägeri, 2025-03-10, 9 kap. 3 § brottsbalken

Påföljd

1. Fängelse 1 år 3 månader
2. Tidigare beslut om att fängelsestraffet (9 månader) i dom 2024-12-14, B 10751-24 ska vara villkorligt upphävs.
3. Från straffet i dom 2024-12-14, B 10751-24 ska 2 månader avräknas med anledning av vad som fullgjorts av en tilläggsanktion.

Exempel 8 – upphävande av beslut om att en del av ett fängelsestraff ska vara villkorligt**DOMSLUT****Brott som den tilltalade döms för**

Rån, 2025-03-11, 8 kap. 5 § brottsbalken

Påföljd

1. Fängelse 2 år
2. Tidigare beslut om att del av fängelsestraffet (4 månader) i dom 2024-06-07, B 1051-24 ska vara villkorligt upphävs.
3. Från straffet i dom 2024-06-07, B 1051-24 ska 1 månad avräknas med anledning av vad som fullgjorts av en tilläggssanktion.

Exempel 9 – upphävande av flera beslut om villkorlighet**DOMSLUT****Brott som den tilltalade döms för**

Grovt skattebrott, 2025-03-12, 4 § skattebrottslagen (1971:69)

Påföljd

1. Fängelse 4 år
2. Tidigare beslut om att fängelsestraffet (4 månader) i dom 2024-08-30, B 9902-24 ska vara villkorligt upphävs.
3. Tidigare beslut om att fängelsestraffet (6 månader) i dom 2024-11-06, B 10207-24 ska vara villkorligt upphävs.
4. Från straffet i dom 2024-08-30, B 9902-24 ska 3 månader avräknas med anledning av vad som fullgjorts av en tilläggssanktion.
5. Från straffet i dom 2024-11-06, B 10207-24 ska 1 månad avräknas med anledning av vad som fullgjorts av en tilläggssanktion.

**Exempel 10 – förverkande av villkorligt medgiven frihet
och beslut om upphävande av villkorlighet****DOMSLUT****Brott som den tilltalade döms för**

Våldtäkt, 2025-03-13, 6 kap. 1 § brottsbalken

Påföljd

1. Fängelse 4 år
2. Hela den villkorligt medgivna friheten förverkas (dom 2024-05-03, B 7579-24).
3. Tidigare beslut om att fängelsestraffet (8 månader) i dom 2023-09-15, B 9582-23 ska vara villkorlig upphävs.
4. Från straffet i dom 2023-09-15, B 9582-23 ska 7 månader avräknas med anledning av vad som fullgjorts av en tilläggssanktion.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för
viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering
för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande,
jämsliddhet, jämlikhet och folkhälsa.
LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso- och
sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livs-
medelskedjan – för ökad effektivitet,
likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]