

Regeringens proposition 2013/14:194



Skärpt straff för mord

Prop.
2013/14:194

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2014

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att straffet för mord skärps. Mord bör bestraffas med livstids fängelse om omständigheterna är försvårande. Försvårande omständigheter har tidigare i princip endast medfört ett längre tidsbestämt straff.

Syftet med ändringen är att livstidsstraffet ska kunna användas i betydligt större utsträckning och utgöra ett normalstraff i den bemärkelsen att det förutses dömas ut i en majoritet av fallen. Lagtekniskt innebär förslaget att det i straffskalan för mord läggs till att straffet är fängelse på livstid ”om omständigheterna är försvårande”.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Nuvarande ordning.....	5
4.1	Allmänt om påföljdsbestämning.....	5
4.2	Uppsåttligt dödande.....	6
4.3	Närmare om straffet för mord.....	8
4.4	Livstidsstraffet.....	11
4.5	Ordningen i övriga Norden.....	12
5	Allmänna utgångspunkter	13
5.1	Synen på allvarliga våldsbrott har förändrats	13
5.2	Straffet för mord bör skärpas ytterligare	14
6	Skärpt straff för mord.....	15
6.1	Mord bör i betydligt större utsträckning leda till fängelse på livstid.....	15
6.2	Straffet för mord.....	18
6.3	Det bör inte göras någon ändring beträffande andra brott	25
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	26
8	Ekonomiska konsekvenser	27
9	Författningskommentar.....	28
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Skärpt straff för mord (Ds 2013:55)	30
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	31
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	33
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	34
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014.....	37

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2013/14:194

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §¹

Den som berövar annan livet, döms för mord till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller på livstid.

Den som berövar annan livet, döms för mord till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller, *om omständigheterna är försvårande*, på livstid.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2009:396.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2009 ändrades straffskalan för bl.a. mord (prop. 2008/09:118). Syftet var att skapa utrymme för en mer nyanserad straffmätning och en höjd straffnivå för det tidsbestämda straffet.

Inom Justitiedepartementet har det utarbetats en departementspromemoria, Skärpt straff för mord (Ds 2013:55), med förslag till ytterligare skärpningar som tar sikte på en ökad användning av livstidsstraffet. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2013/5925/L5).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 januari 2014 att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådsremissens förslag överensstämmer med propositionens. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

Lagrådet har inte motsatt sig förslaget men har lämnat synpunkter på bl.a. utformningen och tillämpningen av det. Lagrådets yttrande behandlas och bemöts i avsnitt 6.1 och 6.2.

4 Nuvarande ordning

4.1 Allmänt om påföljdsbestämning

Brottsbalkens regler om påföljdsbestämning bygger på principerna om proportionalitet, ekvivalens och förutsebarhet. Med proportionalitet avses att straffet ska vara proportionellt i förhållande till det begångna brottets allvar och att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare. Ekvivalens innebär att lika svåra brott ska ges lika stränga straff. Också andra faktorer är av betydelse för påföljdsbestämningen, såsom om det är fråga om återfall i brott.

Utgångspunkten för påföljdsbestämningen är hur allvarlig eller klandervärd den begångna brottsligheten är. Straff ska alltså, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde (29 kap. 1 § första stycket brottsbalken). Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken).

Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn även tas till försvårande omständigheter. Det ska enligt 29 kap. 2 § brottsbalken särskilt beaktas bl.a. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet; om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig; om den

Prop. 2013/14:194 tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning; om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering; om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet; om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person. De omständigheter som anges i paragrafen är alla hänförliga till det konkreta brottet. Uppräkningen är exemplifierande och det kan alltså komma i fråga att beakta även andra försvårande omständigheter än de som anges. Att omständigheter som talar i skärpande riktning i allmänhet ska beaktas följer redan av 29 kap. 1 § brottsbalken. De försvårande omständigheterna ska beaktas vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp. Härmed avses främst vad som framgår direkt av straffbestämmelserna men även exempelvis av förarbeten och rättspraxis (prop. 1987/88:120 s. 82).

Hänsyn ska även tas till förmildrande omständigheter. Vid bedömningen av straffvärdet ska det enligt 29 kap. 3 § första stycket brottsbalken särskilt beaktas om brottet föranletts av någon annans uppenbart kränkande beteende; om den tilltalade till följd av en allvarlig psykisk störning haft nedsatt förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt eller annars till följd av en psykisk störning, sinnesrörelse eller av någon annan orsak haft nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande; om den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga; om brottet föranletts av stark mänsklig medkänsla; om gärningen, utan att vara fri från ansvar, är sådan som avses i 24 kap. brottsbalken. Strafflindringsgrunderna är avsedda att tillämpas vid sidan om vad som är föreskrivet för vissa fall. Liksom när det gäller försvårande omständigheter är uppräknningen exemplifierande. Enligt förarbetena kan det i större utsträckning än när det gäller de försvårande omständigheterna finnas anledning att beakta andra faktorer än de som uttryckligen anges i bestämmelsen (samma prop. s. 85).

Återfall i brott kan i viss utsträckning medföra ett högre straff än vad straffvärdet motsvarar (29 kap. 4 § brottsbalken). Återfall beaktas i första hand vid valet av påföljd, i andra hand genom förverkande av villkorligt medgiven frihet och sist vid straffmätningen. Omständigheter hänförliga till den tilltalades person eller dennes handlande efter brottet – s.k. billighetshänsyn – kan i stället medföra strafflindring (29 kap. 5 § brottsbalken).

4.2 Uppsåtligt dödande

Den som uppsåtligen berövar annan livet döms för *mord* till fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller på livstid (3 kap. 1 § brottsbalken). Om brottet med hänsyn till de omständigheter som föranlett gärningen eller annars är att anse som mindre grovt döms för *dråp* till fängelse i

lägst sex och högst tio år (3 kap. 2 § brottsbalken). Om en kvinna dödar sitt barn vid födseln eller annars under tid då hon på grund av nedkoms- ten befinner sig i upprivet sinnestillstånd eller i svårt trångmål döms för *barnadråp* till fängelse i högst sex år (3 kap. 3 § brottsbalken). När det i det följande talas om dråp bortses från möjligheten att bedöma en gärning som barnadråp.

Före brottsbalkens tillkomst skildes mellan att döda någon med berått mod och av hastigt mod. Dödande med berått mod rubricerades som mord medan dödande av hastigt mod rubricerades som dråp. I nuvarande lagstiftning har den brottsliga gärningen, att beröva annan livet, i stället graderats efter brottets svårhet.

I Straffrättskommitténs betänkande med förslag till brottsbalk (SOU 1953:14) föreslogs att uppsåtligt dödande skulle betecknas som mord om brottet med hänsyn till samtliga omständigheter framstod som grovt och annars som dråp. Som exempel på omständigheter som särskilt skulle beaktas vid bedömningen av om brottet var grovt angavs i lagtexten om gärningsmannen genom dödandet ville främja annat brott eller om gärningen ådagalade synnerlig förslagenhet eller grymhet. Kommittén föreslog att straffskalan för mord skulle vara fängelse på livstid eller i tio år och framhöll att straffet i regel borde vara livstids fängelse (samma bet. s. 123). Straffskalan för dråp föreslogs vara fängelse i lägst sex och högst tio år eller på livstid.

I propositionen med förslag till brottsbalk (prop. 1962:10) gjordes en annan bedömning. Departementschefen anförde att uppsåtligt dödande är ett så allvarligt brott att bestämmelsen om den svåraste graden, mord, borde tas upp som huvudstadgande och att dråp borde anses föreligga när brottet bedömdes som mindre grovt. Med denna konstruktion ansågs det inte påkallat att i lagtexten ange exempel på omständigheter som borde leda till att brottet hänfördes till den grövre formen, dvs. mord. Vidare gjordes bedömningen att den föreslagna gränsdragningen mellan mord och dråp, där mord fick utgöra huvudstadgandet, innebar att det inte fanns anledning att låta livstids fängelse ingå i straffskalan för dråp. I fråga om mord uttalades endast att påföljden i överensstämmelse med kommitténs förslag borde sättas till fängelse i tio år eller på livstid, dvs. i motsatt ordning i förhållande till förslaget (samma prop. B s. 75).

Det finns även andra brott än de i 3 kap. brottsbalken som innefattar uppsåtligt dödande. För *folkrättsbrott* (22 kap. 6 § brottsbalken) döms till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst 18 år eller på livstid. Straffet för *folkmord* (1 § lagen [1964:169] om straff för folkmord) är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst 18 år, eller på livstid. Detta straff är även föreskrivet för tre nya brott – folkmord, brott mot mänskligheten och grov krigsförbrytelse – som bl.a. föreslås ersätta bestämmelserna om folkrättsbrott och folkmord (prop. 2013/14:146). Straffet för *terroristbrott* (2 § jämförd med 3 § lagen [2003:148] om straff för terroristbrott, terroristbrottslagen) är som huvudregel fängelse på viss tid, lägst fyra och högst 18 år, eller på livstid. Begås brottet genom mord eller dråp är minimistraffet dock detsamma som för dessa brott enligt brottsbalken, dvs. fängelse i lägst tio år respektive lägst sex år (2 § fjärde stycket terroristbrottslagen).

För försök till, anstiftan av eller medhjälp till de brott som har livstids fängelse i straffskalan kan också fängelse på livstid dömas ut.

2009 års reform

Den 1 juli 2009 ändrades straffskalan för mord. Den hade då sett likadan ut sedan brottsbalken trädde i kraft 1965. Straffskalan före ändringen – fängelse i tio år eller på livstid – innebar att domstolen endast hade två alternativ när den skulle mäta ut ett fängelsestraff för mord, nämligen ett tidsbestämt straff på tio år eller ett livstidsstraff. Eftersom livstidsstraffen sedan mitten av 1990-talet vanligen tidsbestämdes till 18 år och uppåt var det stor skillnad i verkställighetstid för den som dömdes för mord till fängelse på livstid och den som dömdes för detta brott till fängelse i tio år. Till detta kom att Högsta domstolen i ett avgörande från 2007 uttalade att livstidsstraffet borde förbehållas de allvarligaste fallen av mord. Därmed fanns det för mord som inte hörde till dessa allvarligaste fall endast ett alternativ, fängelse i tio år.

Reformen 2009 innebar att straffskalan för mord ändrades till fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller på livstid. Genom ändringen avsågs att åstadkomma en mer nyanserad straffmätning för mord och en höjd straffnivå för de fall som inte föranleder fängelse på livstid. Som skäl för att skapa större utrymme för en mer nyanserad straffmätning anförde regeringen bl.a. att den tidigare utformningen av straffskalan innebar att proportionalitetsprincipen inte kunde ges ett tillräckligt genomslag och att omständigheter i fråga om brottets allvar kunde påverka straffvärdet i skärpande riktning först om de medförde att domstolen ansåg att straffet borde bestämmas till fängelse på livstid. Detta innebar att om domstolen fann att sådana omständigheter visserligen förelegat i det enskilda fallet, men brottet ändå inte var att hänföra till de allvarligaste fallen av mord, hade domstolen inte något annat alternativ än att döma till tio års fängelse. På motsvarande sätt var möjligheterna att ta hänsyn till omständigheter som talade i mildrande riktning begränsade. Omständigheterna fick i dessa fall alltså inte något genomslag i straffmätningen. Enligt regeringens mening var detta inte tillfredsställande, eftersom de situationer som ska bedömas kan skifta mycket och motivera straff som mäts ut på ett mer nyanserat sätt. När det gällde avsikten att höja straffnivån för det tidsbestämda straffet ställde sig regeringen bakom vad utredningen hade anført om att acceptansen för våld i samhället minskat och att det därför fanns ett större behov än tidigare av att kunna markera en strängare syn på våldsbrott, inklusive mord (prop. 2008/09:118 s. 25 f.).

Rättspraxis avseende straffmätningen vid mord

Den första frågan som domstolen har att ta ställning till, sedan det slagits fast att någon uppsåtligt har berövat annan livet, är om gärningen ska rubriceras som mord eller dråp. Denna bedömning ska ske med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Gränsdragningen mellan mord och dråp har behandlats i ett flertal avgöranden från Högsta domstolen. Omständigheter som ansetts kunna tala för att gärningen bör bedömas som mindre grov har varit t.ex. att den tilltalade handlat i stark affekt till följd av provokation eller annars befunnit sig i ett psykiskt avvikande tillstånd. Omständigheter som å andra sidan ansetts kunna tala för att

gärningen bör bedömas som mord har varit t.ex. att offret varit närstående till den tilltalade, att offret varit försvarslöst eller befunnit sig i en skyddslös situation, att händelseförloppet inte varit helt kortvarigt eller att offret utsatts för dödsångest till följd av den tilltalades handlande.

Högsta domstolen har i flera avgöranden prövat frågan om påföljden för mord. Vad som går att utläsa av dessa är att livstidsstraffet bör förbehållas de allvarligaste fallen av mord.

I NJA 1999 s. 531 anförde Högsta domstolen att det av straffbestämmelsen i 3 kap. 1 § brottsbalken inte framgår vad som ska vara den normala påföljden för mord utan att valet mellan tidsbestämt straff och livstidsstraff måste grundas på en samlad bedömning av omständigheterna i varje särskilt fall. I rättsfallet, där gärningsmannen hade dödat offret i samband med ett bostadsinbrott, bestämdes påföljden till fängelse på livstid. Straffet motiverades bl.a. med att brottet hade varit helt oprovoceerat samt att angreppet hade utförts med stor brutalitet och innefattat ett stort antal hugg eller stick med kniv riktade mot flera olika delar av offrets kropp.

Högsta domstolen konstaterade i NJA 2007 s. 194 att andelen livstidsstraff har ökat sedan början av 1990-talet samtidigt som den påföljd som livstidsstraffet i realiteten innebär har skärpts genom att den tids fängelse till vilket ett livstidsstraff regelmässigt omvandlats har ökat. Med hänsyn till bl.a. dessa omständigheter slog domstolen fast att livstidsstraffet bör förbehållas de allvarligaste fallen av mord. Enbart det förhållandet att mordet hade begåtts med kniv mot en skyddslös närstående i hennes hem ansågs inte vara tillräckligt för att motivera fängelse på livstid. Högsta domstolen ansåg inte heller att en samlad bedömning av alla omständigheterna i målet gav anledning till att döma till ett livstidsstraff. Straffet bestämdes därför till fängelse i tio år.

Frågan om straffet för mord prövades senast av Högsta domstolen i NJA 2013 s. 376. Målet avsåg en man som dödat sin före detta sambo genom att sticka henne med en bajonett i magen och bröstet när parets barn såg på. Domstolen uttalade beträffande straffvärdet följande. Utgångspunkten för mord ska vara fängelse i 14 år. Livstids fängelse ska tillämpas endast i de undantagsfall då ett tidsbestämt fängelsestraff på 18 år inte är tillräckligt, t.ex. då gärningsmannen har mördat mer än en person eller då omständigheterna annars är synnerligen försvårande. Att utgångspunkten ska vara att straffet för ett mord ska bestämmas till fängelse i 14 år innebär att straffet normalt ska bestämmas till fängelse i tolv år då omständigheterna sammantagna i någon mån talar för ett lägre straff och tio år när det kan sägas att omständigheterna är förmildrande. För att straffet ska bestämmas till fängelse i 16 år bör det tvärtom krävas att det kan konstateras att omständigheterna sammantagna tydligt talar för ett högre straff medan fängelse i 18 år bör tillämpas endast i de fall då omständigheterna är mycket försvårande, samtidigt som de inte är av sådant slag att livstids fängelse bör dömas ut. I det aktuella fallet fanns det enligt domstolen flera försvårande omständigheter, bl.a. att brottet riktat sig mot en närstående, att gärningsmannen uppsåtligen utnyttjat offrets skyddslösa ställning och svårigheter att värja sig samt, vilket domstolen ansåg vara mest försvårande, att gärningen utförts inför gärningsmannens minderåriga barn och han genom gärningen dessutom berövat dem deras mor. Högsta domstolen ansåg att en sammanvägning

Prop. 2013/14:194 av omständigheterna ledde till bedömningen att det fanns skäl för livstids fängelse. Domstolen fann dock att straffvärdet var lägre än det annars hade varit eftersom gärningsmannen på grund av en psykisk störning hade nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande och bestämde straffet till 17 års fängelse. Att det inte bestämdes till 18 år hängde samman med att gärningsmannen redan hade dömts till ett fängelsestraff om ett år för ett annat brott.

Åklagarmyndigheten har redovisat en sammanställning av domar avseende mord meddelade av tingsrätt och hovrätt mellan den 1 juli 2009, då lagändringen avseende straffskalan trädde i kraft, och den 23 juni 2011 (RättsPM 2011:6). För tiden efter Åklagarmyndighetens promemoria, den 24 juni 2011 till och med den 31 mars 2013, har Justitiedepartementet tagit del av domar för mord meddelade av hovrätt. Materialet finns redovisat i avsnitt 3.4.2 i promemorian.

Statistiska uppgifter om dödligt våld och praxis avseende mord

Enligt uppgifter från Brottsförebyggande rådet (Brå) faller allt färre offer för dödligt våld. Det genomsnittliga antalet fall av dödligt våld 1990–1994 var 106 per år, medan genomsnittet 1995–1999, 2000–2004 och 2005–2010 var 93, 95 respektive 88 fall per år. Även under de senaste åren har trenden varit nedåtgående. Åren 2011 och 2012 var antalet fall 81 respektive 68.

Brå har särskilt tagit fram uppgifter om lagföring och straff för mord. Av dessa framgår följande. Antalet lagförda för mord begångna 2002–2011 uppgick till i genomsnitt 49 personer per år. Antalet har varierat mellan drygt 30 och drygt 60 personer per år och någon trend i endera riktningen kan inte urskiljas. Den preliminära uppgiften för 2011, 34 personer, är emellertid den lägsta under hela perioden.

Av de som lagfördes för mord begångna 2002–2011 dömdes i genomsnitt 76 procent till fängelse, vilket innebär 37 personer per år. Andelen livstidsdömda har sjunkit. För brott begångna till och med 2006 dömdes knappt 44 procent av de fängelsedömda till livstid. Åren 2007, 2008 och 2009 minskade andelen till omkring 23, 36 respektive 23 procent. Åren 2010 och 2011, dvs. efter ändringen av straffskalan 2009, skedde ytterligare en minskning av andelen livstidsdömda. För brott begångna dessa år dömdes omkring var tionde fängelsedömd till livstids fängelse, vilket i faktiska antal innebär cirka tre personer per år.

Före lagändringen 2009 låg de tidsbestämda straffen på omkring tio års fängelse. Åren efter ikraftträdandet, 2010 och 2011, uppgick de tidsbestämda straffen till i genomsnitt knappt 14 år.

Totalt dömdes 85 personer till fängelse för mord begångna från halvårsskiftet 2009 till och med år 2011. Av dessa fick knappt 52 procent fängelse i mellan 15 och 18 år eller på livstid. Inom denna grupp var andelen som dömdes till fängelse i 15 eller 16 år störst, drygt 29 procent. Andelen livstidsdömda var lägst med drygt åtta procent.

Fängelse på livstid och tidsbestämning av straffet

Fängelse döms enligt 26 kap. 1 § brottsbalken ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet. Fängelse på viss tid kan dömas ut i minst 14 dagar och högst 18 år.

Av 29 kap. 7 § andra stycket brottsbalken följer att det för brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 21 år som huvudregel inte får dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av bestämmelserna i 26 kap. 2 § brottsbalken om förhöjt straffmaximum vid flerfaldig brottslighet, får det dock dömas till fängelse i högst 14 år. För brott som begåtts före 21 års ålder får alltså inte dömas till livstids fängelse eller till ett längre tidsbestämt straff än 14 år.

Fram till 2006 kunde den som hade dömts till livstids fängelse få straffet omvandlat till fängelse på viss tid endast genom att regeringen beviljade den livstidsdömde nåd. Möjligheten till nåd i dessa fall kvarstår formellt men har i praktiken kommit att ersättas av lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (omvandlingslagen). Enligt denna lag får den som dömts till fängelse på livstid eller, om det finns särskilda skäl, Kriminalvården ansöka om att livstidsstraffet omvandlas. Ansökan får göras när den dömden har avtjänat minst tio år. Vid prövningen av om omvandling ska ske ska domstolen särskilt beakta bl.a. den tid som den dömden har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen och om det finns risk för att den dömden återfaller i brottslighet av allvarligt slag. Om ansökan bifalls ska livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid, lägst 18 år. Lagen innebär inte någon rätt att få ett livstidsstraff omvandlat till fängelse på viss tid. Straffet kan alltså i praktiken vara livsvarigt.

Högsta domstolen meddelade 2008 beslut i tre ärenden om omvandling av livstidsstraff (NJA 2008 s. 579 I–III). Domstolen uttalade bl.a. att i det fall en omvandling till 18 års fängelse inte kan anses möjlig på grund av brottets karaktär och svårhetsgrad torde i allmänhet en strafftid om 21 års fängelse få anses vara tillräcklig med möjlighet att under särskilt försvärande omständigheter bestämma tiden till 24 års fängelse. Enligt domstolen kan dock även andra omständigheter påverka tiden för det omvandlade straffet och risken för återfall i allvarlig brottslighet utgöra ett absolut hinder mot bifall till en ansökan om omvandling. I ett avgörande från 2011 beslutade Högsta domstolen att omvandla ett livstidsstraff till fängelse i 30 år (NJA 2011 s. 872). Domstolen konstaterade att det rörde sig om ett flertal mord och mordförsök, dvs. flerfaldig brottslighet av synnerligen allvarligt slag. Med hänsyn härtill, och till lagändringen avseende straffet för bl.a. mord 2009 och straffmättingsreformen 2010, gjordes bedömningen att fängelsestraffet skulle bestämmas till en längre tid än 24 år.

Verkställighet av straffet

Den som döms till fängelse ska som huvudregel avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt. Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet

Prop. 2013/14:194 motverkas. Vidare ska verkställigheten, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För en livstidsdömd är det viktigt att så tidigt som möjligt få en bild av hur verkställigheten typiskt sett kan komma att se ut. Om den intagne har fasta rutiner och kan överblicka vad som kommer att hända under olika delar av verkställigheten kan det psykiska välbefinnandet öka. Kriminalvården har utarbetat ett s.k. modulsystem som innebär att verkställigheten delas in i tänkta överblickbara perioder med ett klart syfte och ett anpassat verksamhetsinnehåll.

Antalet livstidsfångar har varierat över tid. För närvarande (uppgifter från mars 2014) är antalet intagna på svenska kriminalvårdsanstalter som avtjänar livstidsstraff 144, varav fem är kvinnor. Den yngste är 26 år och den äldste 85 år. Samtliga avtjänar straff för mord, inklusive medhjälp, försök eller anstiftan till mord. Ytterligare 15 personer verkställer ett omvandlat livstidsstraff dvs. har fått ett tidsbestämt straff. Även dessa personer verkställer straff för mord, inklusive medhjälp, försök eller anstiftan till mord.

4.5 Ordningen i övriga Norden

Lagstiftning och rättspraxis avseende uppsåtligt dödande ser relativt olika ut i de nordiska länderna.

I *Finland* är uppsåtligt dödande indelat i tre svårhetsgrader. Straffet för dråp är fängelse på viss tid, lägst åtta och högst tolv år. För dråp under förmildrande omständigheter döms till fängelse i lägst fyra och högst tio år. Om dråpet har begåtts med berått mod, på ett synnerligen rått eller grymt sätt, så att allvarlig allmän fara förorsakas eller genom att en tjänsteman dödas i tjänsten döms, om brottet som helhet är grovt, för mord till fängelse på livstid. Under 2006–2010 dömdes i genomsnitt per år cirka 54 personer för dråp, cirka en person för dråp under förmildrande omständigheter och cirka 17 personer för mord.

I *Danmark* är straffet för ”manddrab” (nedan dråp) fängelse i lägst fem och högst 16 år eller på livstid. Utgångspunkten vid straffmätningen av detta brott är fängelse i tolv år. Under 2006–2012 varierade antalet dömda för dråp mellan 15 och 45 personer per år. Av dessa uppgick antalet livstidsdömda till som mest fyra per år. Under två av åren utdömdes inte något livstidsstraff. Ett mindre antal av de personer som inte dömdes till livstidsstraff är underkastade andra åtgärder som kan medföra övervakning på obestämd tid.

Straffet i *Norge* för ”drap” (nedan dråp) är fängelse i lägst åtta och högst 15 år. Om gärningsmannen har handlat överlagt eller förövat dråpet för att underlätta eller dölja ett annat brott eller för att undandra sig straff för ett annat brott kan fängelse i lägst åtta och högst 21 år dömas ut. Livstids fängelse förekommer inte i Norge. Brottslingar som bedöms vara särskilt farliga kan dömas till ”forvaring”, vilket kan användas om ett tidsbestämt straff inte anses tillräckligt för att värna samhället. Under 2003–2012 dömdes mellan 31 och 48 personer per år för dråp. Det tidsbestämda straffet för den allvarligare formen av dråp var 2006–2011 som

lägst i genomsnitt 14 år och en månad och som högst i genomsnitt 17 år. Antalet personer som dömdes till ”förvaring” för dråp 2006–2012 varierade mellan två och fyra per år. Enligt en ny lagstiftning, som har antagits men inte trätt i kraft, görs ingen skillnad mellan olika former av dråp. Straffskalan för dråp kommer att vara fängelse i lägst åtta och högst 21 år.

Strafflagstiftningen i *Island* påminner om den danska regleringen. Den som dräper annan döms till fängelse i lägst fem och högst 16 år eller på livstid. Under 2007–2013 dömdes totalt sex personer för dråp. Samtliga dömdes till fängelse i 16 år. Någon lagakraftvunnen dom på livstids fängelse har inte förekommit sedan tillkomsten av nuvarande lagstiftning.

5 Allmänna utgångspunkter

5.1 Synen på allvarliga våldsbrott har förändrats

Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid till följd av samhällets utveckling. Om synen förändras mer varaktigt kan det utgöra skäl för att ändra strafflagstiftningen. Regeringen har i tidigare sammanhang framhållit att flera förändringar skett i samhället över längre tid som inneburit att synen på allvarliga former av avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet är strängare i dag än tidigare. Exempelvis finns det numera en större medvetenhet om att sådana angrepp drabbar målsäganden inte bara fysiskt utan även leder till psykiska påfrestningar. Det har också i större utsträckning uppmärksammats att offrets omgivning påverkas av brottsligheten liksom att de allvarliga våldsbrotten skapar rädsla och kan verka begränsande för en vidare krets av människor. Denna utveckling har medfört att de allvarliga våldsbrotten anses utgöra ett större hot mot enskilda än tidigare. Att acceptansen för våld i samhället har minskat framhålls även av Straffnivåutredningen (SOU 2007:90 s. 135).

Under de senaste åren har regeringen genomfört flera reformer som återspeglar denna skärpta syn på allvarliga våldsbrott. År 2009 ändrades straffskalan för mord och 2010 genomfördes straffmättningsreformen avseende bl.a. allvarliga våldsbrott. Preskriptionen för bl.a. mord och dråp har också avskaffats. Vidare gav regeringen i mars 2013 en utredare i uppdrag att överväga och föreslå ändringar av straffskalorna för grov misshandel, rån, grovt rån, grov utpressning och andra allvarliga våldsbrott där det behövs (dir. 2013:30). Syftet ska vara att åstadkomma en höjd straffnivå för dessa brott.

Reformen avseende straffet för mord innebar att straffskalan för bl.a. detta brott ändrades från fängelse i tio år eller på livstid till fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller på livstid. Tidigare kunde, som redovisas i avsnitt 4.3, omständigheter i fråga om brottets allvar påverka straffvärdet i skärpande riktning först om de medförde att domstolen ansåg att straffet borde bestämmas till fängelse på livstid. Detta innebar att om domstolen fann att sådana omständigheter visserligen förelegat i

Prop. 2013/14:194 det enskilda fallet men brottet ändå inte hörde till de allvarligaste fallen av mord, fanns det inte något annat påföljdsalternativ än tio års fängelse. Genom den utvidgade möjligheten att döma till ett tidsbestämt straff har det alltså skapats ett utrymme för en mer nyanserad straffmätning för mord. Straffnivån för det tidsbestämda straffet har också höjts.

5.2 Straffet för mord bör skärpas ytterligare

Även om straffskalan för mord har förändrats gäller att påföljden i regel inte är fängelse på livstid. Det straffet är således förbehållet de allvarligaste fallen, dvs. de undantagsfall då ett tidsbestämt straff på 18 år inte är tillräckligt. Som exempel på situationer i vilka fängelse på livstid kan väljas anges i motiven när domstolen ska bestämma ett gemensamt straff för flera mord eller ett mord och annan allvarlig brottslighet eller när den tilltalade tidigare har dömts för särskilt allvarlig brottslighet (prop. 2008/09:118 s. 43). Det har inte uttryckligen angetts några typexempel på omständigheter hänförliga till själva gärningen som bör tala för ett livstidsstraff. Den uppräknade som finns är emellertid inte uttömmande utan bedömningen av straffvärdet ska, precis som vid andra brott, göras utifrån samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Även med detta sagt finns det anledning att tro att tillämpningen i praxis av livstidsstraffet har blivit snävare än vad förarbetena ger uttryck för (se avsnitt 4.3).

Frågan är alltså om den strängare synen på allvarliga våldsbrott tillräckligt återspeglas i de lagstiftningsåtgärder som hittills har genomförts och i domstolarnas praxis avseende mord, eller om straffet bör skärpas ytterligare.

Statistiken visar att antalet fall av dödligt våld i Sverige minskar. Brottutvecklingen avseende sådant våld kan därför inte sägas tala för att straffnivån för mord bör höjas. Det kan även ifrågasättas om en skärpning kan motiveras utifrån att den skulle kunna fylla en direkt brottsförebyggande funktion, dvs. att den skulle verka avskräckande för en potentiell gärningsman eller att återfall i liknande brott minskar genom en längre tids verkställighet i anstalt för dem som döms för mord. Inte heller ger en jämförelse med straffnivåerna i de övriga nordiska länderna något klart stöd för att straffet bör skärpas.

För en skärpning talar dock det faktum att livstidsstraffet kommit att användas i en mycket begränsad utsträckning, eftersom denna utveckling får anses mindre väl stämma överens med den strängare synen på allvarliga våldsbrott. Som tidigare redovisats har andelen livstidsstraff minskat och uppgår sedan ändringen av straffskalan 2009 till mindre än tio procent av alla fängelsedömda för mord. I faktiska tal innebär det cirka tre personer per år. Mord utgör ett angrepp på den mest grundläggande av alla rättigheter, nämligen rätten till liv. Att beröva någon livet får anses vara den mest klandervärda handling som någon kan utföra. Med hänsyn till det gör regeringen bedömningen att samhällets reaktion – där livstidsstraffet fyller en viktig funktion som det yttersta fördömandet – inte fullt ut återspeglar allvaret i brottsligheten. Vidare är det inte uteslutet att ett skärpt straff för mord skulle kunna ge vissa indirekta preventiva effekter

genom att det än tydligare markerar samhällets avståndstagande från allvarliga våldsbrott och på så sätt bekräftar och ytterligare förstärker den negativa attityden till sådan brottslighet.

Detta leder till bedömningen att ytterligare skärpningar bör göras. Dessa bör ta sikte på de fall av mord som har ett mycket högt straffvärde men som ändå leder till ett tidsbestämt straff.

6 Skärpt straff för mord

6.1 Mord bör i betydligt större utsträckning leda till fängelse på livstid

Regeringens bedömning: Straffet för mord bör skärpas genom att fängelse på livstid ska kunna komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser instämmer i eller har inte någon erinran mot bedömningen, däribland *Svea hovrätt*, *Södertörns tingsrätt*, *Östersunds tingsrätt*, *Justitiekanslern*, *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen*, *Brottsoffermyndigheten*, *Rättsmedicinalverket*, *Försvarmakten*, *Socialstyrelsen*, *Statskontoret*, *Ungdomsstyrelsen*, *Brottsofferjournalernas Riksförbund* och *Rädda barnen*.

Andra remissinstanser, bl.a. *Örebro tingsrätt* och *Helsingborgs tingsrätt*, väljer att inte kommentera behovet av en straffskärpning med hänvisning till att det är ett rättspolitiskt ställningstagande.

Flera remissinstanser, däribland *Hovrätten för Västra Sverige*, *Göteborgs tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Brottsförebyggande rådet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Stockholms universitet* och *Sveriges advokatsamfund*, uppger dock att de ifrågasätter eller inte delar promemorians bedömning. I fråga om motiven för en straffskärpning lämnas bl.a. följande synpunkter. *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter om synen i samhället på mord och andra mycket allvarliga våldsbrott förändrats under senare år samt uppger att i den mån så skett, har denna förändring redan fått genomslag genom ändringen av straffskalan för mord 2009, straffmättningsreformen 2010 och avskaffandet av preskription för bl.a. mord och dråp. *Göteborgs tingsrätt* lämnar motsvarande synpunkt. Även *Åklagarmyndigheten* ifrågasätter om det finns tillräckliga skäl för en ytterligare skärpning och hänvisar till rättsfallet NJA 2013 s. 376. Myndigheten pekar på att Högsta domstolen i det avgörandet dels har klargjort att fängelse på livstid kan aktualiseras även när det inte är fråga om återfall eller upprepade brottslighet, dels har gjort en straffvärdebedömning som innebär en skärpning i förhållande till tidigare praxis och som också ligger i linje med 2010 års reform. – Några remissinstanser tar upp att en ökad användning av livstidsstraffet skulle minska utrymmet att differentiera straffmätningen och beakta proportionalitetsprincipen. Exempelvis uppger *Hovrätten för Västra Sverige* och *Göte-*

Prop. 2013/14:194 *borgs tingsrätt* att förslaget innebär att möjligheten till en nyanserad straffmätning, som var syftet med ändringen 2009, går förlorad eller i vart fall begränsas när det föreligger försvårande omständigheter. *Brottsförebyggande rådet*, liksom *Sveriges advokatsamfund*, framför en liknande synpunkt och förklarar även att reformen kan uppfattas som orättvis när tröskeln sätts lägre för när livstidsstraff ska dömas ut och det inte blir någon skillnad i påföljd mellan ett mord med försvårande omständigheter och t.ex. seriemord eller terrordåd. *Stockholms universitet* uppger att förslaget leder till dels att utrymmet för en gradering vid domstolfallet blir obefintligt för de brott som leder till livstidsstraff, dels att ett relativt begränsat antal fall ska samsas om den övriga straffskalan för olika former av mord och dråp som i praktiken sträcker sig från fängelse i sex till 18 år. Enligt universitetet står det klart att möjligheterna till en differentierad straffmätning närmast talar för det nuvarande rättsläget. – Dessutom lämnas bl.a. följande övriga synpunkter. *Kriminalvården* konstaterar att en icke tidsbestämd påföljd generellt sett medför att myndigheten har svårare att fullfölja uppdraget att planera verkställigheten utifrån kraven på säkerhet och samhällsskydd och samtidigt främja bl.a. social anpassning och förberedelser för ett liv i frihet utan brott. Ett tidsbestämt straff ökar enligt *Barnombudsmannen* förutsägbarheten för ett barn till en morddömd vilket är viktigt för barnets möjlighet att hantera en förälders frihetsberövande och planera en vardag utan den föräldern, något som kan leda till en ökad känsla av trygghet. Även *Stockholms universitet* pekar på att det finns principiella skäl mot livstidsstraffet och uppger dessutom att det är förknippat med inte obetydliga kostnader. Universitetet förklarar vidare att värdet av en viss stabilitet bör beaktas och att det kan ifrågasättas om det är rationellt att så snart efter den förra reformen avseende straffet för mord göra ännu en omstart. *Örebro universitet*, som i och för sig förklarar att den rättspolitiska frågan huruvida livstidsstraff bör vara normalpåföljd för mord lämnas utan kommentar, uppger att påföljdspraxis respektive lagstiftning rörande mord redan har ändrats två gånger under de senaste sju åren samt att rättsreglernas och rättspraxis stabilitet främjar förutsebarheten, dvs. legaliteten och rättssäkerheten, och att detta värde inte bör försvagas utan tungt vägande skäl. En liknande synpunkt kommer även från *Sveriges advokatsamfund* som anger att det, med hänsyn till den korta tid som gått sedan straffet för mord skärptes förra gången och att utvärderingen av 2010 års straffskärpningsreform ännu inte är klar, saknas förutsättningar att göra den föreslagna skärpningen. Advokatsamfundet, liksom *Örebro tingsrätt*, invänder dessutom mot att förslaget tagits fram i en promemoria från Justitiedepartementet och inte inom ramen för ett sedvanligt utredningsförfarande.

Skälen för regeringens bedömning: Som redogörs för i avsnitt 5 är regeringens utgångspunkt att det bör göras ytterligare skärpningar avseende straffet för mord. I detta avsnitt behandlas frågan på vilket sätt det bör ske.

Regeringen delar uppfattningen, som framförs av några remissinstanser, att den strängare synen på mord redan har fått visst genomslag till följd av den reform som genomfördes 2009. Sålunda har straffnivån höjts genom möjligheten att döma till längre tidsbestämda straff. Den skärpning som nu övervägs tar emellertid sikte på de mord som har ett mycket

högt straffvärde men som i dag ändå inte leder till ett livstidsstraff. Regeringen anser att det beträffande sådan brottslighet finns anledning att än tydligare markera samhällets avståndstagande. Med detta som utgångspunkt saknas skäl att göra ytterligare ändringar i straffskalan för det tidsbestämda straffet. I stället bör en förändring handla om fördelningen inom befintlig straffskala, utifrån brottets straffvärde. Med hänsyn till vilka fall det är som bör omfattas av en förändring, och då livstidsstraffet kommit att tillämpas i mindre utsträckning än som varit förutsett, anser regeringen att det finns skäl att skapa en ordning som medför en ökad användning av fängelse på livstid.

Flera remissinstanser, däribland *Hovrätten för Västra Sverige*, *Göteborgs tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, anser att en utvidgad tillämpning av livstidsstraffet skulle begränsa möjligheten att nyansera och differentiera straffmätningen och att, som några uttrycker det, proportionalitetsprincipen därmed åsidosätts. *Stockholms universitet* instämmer i den kritiken men anger samtidigt att det ur ett proportionalitetsperspektiv går att argumentera för att mord är särskilt allvarligt och ligger på en högre nivå än andra brottstyper. Regeringen kan konstatera att grundläggande för påföljdsbestämningen är brottets allvar. Straffet ska återspegla hur allvarligt, klandervärt, det brott som den tilltalade döms för är. Ett allvarligare brott ska bestraffas strängare än ett mindre allvarligt brott och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Detta följer av principerna om proportionalitet och ekvivalens. Förändras värderingarna i samhället måste straffnivåerna efter hand anpassas till det. Utgångspunkten för regeringens överväganden är att synen på mord har förändrats och att straffet därför bör skärpas. Eftersom detta brott är det grövsta av de allvarliga våldsbrotten bör det i betydligt större utsträckning än i dag leda till lagens strängaste straff. Även om möjligheten till en differentiering i viss mån begränsas när fler fall ska rymmas inom livstidsstraffet anser regeringen att proportionalitetshänsyn inte utgör något avgörande skäl mot en förändring. Dessutom blir den relativa proportionaliteten i förhållande till andra brottstyper väl tillgodosedd.

Stockholms universitet pekar på vissa principiella invändningar mot livstidsstraffet som också redogörs för i promemorian. Även *Barnombudsmannen* uttalar sig om detta straff som sådant. Vad universitetet särskilt tar upp är att straffets verkliga innehåll skiljer sig kraftigt från vad det utger sig för att vara, att omvandling sker vid en tidpunkt långt efter den ursprungliga domen och på ett begränsat material, att principerna för omvandling av fängelse på livstid kan ändras över tid, att livstidsstraffet innebär svårigheter att planera verkställigheten på det sätt som vore önskvärt från individualpreventiva synpunkter och att ovissheten om vid vilken tidpunkt frigivning ska komma att ske kan ses som inhuman. Också *Kriminalvården* påtalar att ett icke tidsbestämt straff medför svårigheter för deras uppdrag att planera verkställigheten. Kritik som denna tar emellertid sikte på livstidsstraffet som sådant och något avskaffande av det har inte övervägts i detta sammanhang. Det är således inget alternativ, som *Hovrätten för Västra Sverige* framför, att ersätta livstidsstraffet med ett högre tidsbestämt straffmaximum.

Tvärtom anser regeringen, som tidigare nämnts, att det finns skäl som talar för att möjligheterna att döma till fängelse på livstid för mord bör ötkas. De principiella invändningar som kan anföras mot livstidsstraff

Prop. 2013/14:194 gör sig också mindre starkt gällande när det förbehålls de fall av mord som har ett mycket högt straffvärde. Rätten till liv är den mest grundläggande av alla rättigheter. Genom att döma ut livstids fängelse för mord i betydligt större omfattning skulle samhällets definitiva avståndstagande från detta brott tydligare markeras. En ökad användning av livstidsstraffet skulle även betyda att det, genom tidsbestämningen av straffet, är möjligt att ta större hänsyn till risken för att den intagne återfaller i allvarlig brottslighet om han eller hon frigges. Livstidsstraffet kan därför, vilket *Stockholms universitet* noterar, även om det enligt universitetet inte ensamt kan motivera en ökad användning, i större utsträckning än ett tidsbestämt straff anses vara ägnat att tillgodose intresset av samhällsskydd.

En invändning som kommer från *Stockholms universitet*, *Örebro universitet* och *Sveriges advokatsamfund* är att det gått kort tid sedan straffskalan för mord senast ändrades och att värdet av stabilitet talar mot en ny förändring. *Lagrådet* har förståelse för dessa remissynpunkter men anser sig ha att utgå från det kriminalpolitiska ställningstagande som ligger till grund för förslaget. Regeringen vill med anledning av ovanstående anföra följande. Den utredning som föregick reformen 2009, dvs. en ändrad straffskala för det tidsbestämda straffet, tog som ett alternativ för att åstadkomma en höjd straffnivå upp möjligheten att låta livstidsstraffet vara normalpåföljden. Som skäl för detta alternativ ansågs främst tala att livstidsstraffet innebär en stark markering av samhällets avståndstagande. Regeringen gjorde emellertid bedömningen att en sådan ordning skulle innebära att det även i fortsättningen skulle vara stora skillnader i verkställighetstid mellan de straff som domstolen kan välja mellan och att det inte skulle bli möjligt med en mer nyanserad straffmätning. Sedan reformen genomförts, och en differentierad straffskala med förutsättningar att döma ut ett längre tidsbestämt straff införts, har detta argument inte längre giltighet. Tvärtom kan ställningstagandet att höja det tidsbestämda maximistraffet till fängelse i 18 år sägas ha skapat förutsättningar att nu ta steget att utvidga möjligheten att använda livstidsstraffet.

Regeringen ställer sig alltså bakom promemorians bedömning, som flertalet remissinstanser inte heller invänder mot, att den höjda straffnivån för mord bör åstadkommas genom att det skapas en ordning enligt vilken fängelse på livstid ska kunna komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare.

6.2 Straffet för mord

<p>Regeringens förslag: För mord döms till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller, om omständigheterna är försvårande, på livstid.</p>
--

Promemorians bedömning och förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorian görs bedömningen att försvårande omständigheter bör tala för livstids fängelse och i regel leda till att ett livstidsstraff döms ut. Det föreslås i promemorian att straffet för mord ska vara fängelse på livstid eller på viss tid, lägst tio och högst 18 år.

Utöver det lämnade lagförslaget presenteras i promemorian två alternativ till lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser uttalar sig särskilt om lagtextens utformning, oberoende av hur de ställer sig till frågan om behovet av en straffskärpning. *Helsingborgs tingsrätt*, *Östersunds tingsrätt*, *Domstolsverket*, *Kriminalvården* och *Stockholms universitet* förordar den föreslagna lösningen, i vart fall framför övriga alternativ i promemorian, även om vissa av dem har synpunkter på den. Åtskilliga instanser avstyrker helt eller ifrågasätter att lagtexten utformas enligt förslaget, nämligen *Svea hovrätt*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Örebro tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Umeå tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Övervakningsnämnden i Linköping*, *Brottsförebyggande rådet*, *Brottsoffermyndigheten*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Örebro universitet* och *Sveriges domareförbund*. Av dessa förordar Hovrätten för Västra Sverige, Umeå tingsrätt och Sveriges domareförbund ett av promemorians övriga alternativ. De remissinstanser som avstyrker eller ifrågasätter förslaget anför som skäl bl.a. följande. Förslaget är inte tillräckligt tydligt samt uppfyller inte rimliga krav på legalitet och förutsebarhet. Det går inte att utläsa av lagtexten att livstids fängelse ska väljas när det föreligger försvårade omständigheter. Det är otillfredsställande att på detta sätt lagstifta genom förarbetsuttalanden, som inte är bindande för domstolarna. En sådan metod kan även ifrågasättas utifrån rättssäkerhetsskäl. Om straffskärpningen ska få genomslag i rättstillämpningen bör tanken bakom förslaget bättre återspeglas i lagtexten; enbart en ändring av ordningsföljden i straffskalan räcker inte för att uppnå det angivna syftet. Förslaget bryter även mot brottsbalkens systematik, eftersom straffskalor inte preciserar några normalstraff. – Flera remissinstanser lämnar egna förslag till lagtext. En lösning som förespråkas av *Svea hovrätt*, *Åklagarmyndigheten* och *Brottsoffermyndigheten*, i syfte att tydligare ge uttryck för avsikten med reformen, är att straffskalan ska föreskriva fängelse på livstid om det föreligger försvårade omständigheter. Bestämmelsen skulle då kunna lyda: Den som berövar annan livet, döms för mord till fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller, om omständigheterna är försvårade, på livstid. Ett motsvarande förslag lämnas av *Östersunds tingsrätt*, som alternativt förespråkar att straffet ska vara fängelse på livstid eller, om några försvårade omständigheter inte föreligger, fängelse lägst tio och högst 18 år. Ett liknande alternativ kommer från *Stockholms universitet* som dock förespråkar en lydelse som innebär att det tidsbestämda straffet ska vara föreskrivet om ett livstidsstraff inte kan anses påkallat. *Övervakningsnämnden i Linköping* presenterar en lösning i samma riktning, nämligen att straffet ska vara fängelse på livstid eller, om förmildrande omständigheter föreligger, fängelse lägst tio och högst 18 år. – Endast ett par remissinstanser uttalar sig i fråga om vilka försvårade omständigheter som bör tala för livstids fängelse. Enligt *Brottsoffermyndigheten* innefattar omständigheten att ”brottet förövats inför ögonen på närstående till offret, t.ex. offrets barn” en olycklig begränsning och bör i stället formuleras ”närstående till offret har bevittnat brottet” för att även fånga in att någon tvingas höra en närstående utsättas för ett brott. Samma omständighet kommenteras av *Rädda barnen*, som anser att den bör ändras till ”brottet har upplevts av offrets barn” eller liknande för att även inkludera barn som inte direkt befunnit sig på samma ställe som där

Prop. 2013/14:194 gärningen begicks. Rädda barnen menar också att mord på föräldrar i sig bör ses som försvårande. – Enligt *Brottsförebyggande rådet* kan tröskeln för försvårande omständigheter komma att höjas i rättstillämpningen, för att ha kvar ett utrymme för de grövsta formerna av mord, vilket kan leda till att reformen inte får fullt genomslag. Enligt *Domstolsverket* kommer det, liksom inom ramen för dagens straffmätning, vid bedömningen av om livstidsstraff bör dömas ut uppstå gränsdragningssvårigheter eftersom det även fortsättningsvis ska göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. – Dessutom lämnas bl.a. följande övriga synpunkter. *Södertörns tingsrätt* efterlyser en fördjupad analys av de konsekvenser förslaget kan medföra när det gäller omvandling av livstidsstraff till fängelse på viss tid. Tingsrätten uppger även att förslaget leder till att den nedre delen av straffskalan kommer att tillämpas i en mer begränsad omfattning samt att det inte kan uteslutas att gränsdragningen mellan mord och dråp förändras. *Göteborgs tingsrätt* uppger att förslaget riskerar att medföra att straffskalan mellan 16 och 18 års fängelse inte kommer att tillämpas. Enligt *Domstolsverket* bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det inte tydligare direkt av lagtexten bör framgå vilket straff som ska vara utgångspunkten vid bestämmande av straff för mord. *Kriminalvården* anför att i de fall en gärning bedöms som mord föreligger oftast någon eller några försvårande omständigheter. Enligt myndighetens uppfattning kan det därför inte uteslutas att ändringen leder till att tidsbestämt straff för mord används i ännu mindre utsträckning än vad som förutses i promemorian.

Skälen för regeringens förslag

Försvårande omständigheter bör leda till livstids fängelse

Som anges ovan bör en förändring avse de fall av mord som har ett mycket högt straffvärde men som ändå leder till ett tidsbestämt straff. Frågan är då vilka fall som är så allvarliga, dvs. har ett så högt straffvärde, att de i stället för ett tidsbestämt straff bör bestraffas med fängelse på livstid.

Utgångspunkten vid bedömningen av straffvärdet för ett mord som varken inrymmer förmildrande eller försvårande omständigheter är i dag fängelse i 14 år (NJA 2013 s. 376). Av praxis följer att tidsbestämda straff däröver tillämpas i de fall omständigheterna sammantagna är försvårande. Det är för dessa fall av uppsåtligt dödande som regeringen anser att det finns skäl att i stället välja livstids fängelse. Förhållanden som tidigare i princip endast beaktats i skärpande riktning vid straffmätningen av det tidsbestämda straffet bör alltså i stället tala för ett livstidsstraff. Dessa fall skulle, tillsammans med livstidsfallen, statistiskt sett motsvara majoriteten av alla fängelsedomda för mord. I den bemärkelsen uttrycker den föreslagna ordningen ett slags normalstraff.

Lagtextens utformning

Frågan är hur denna förändring ska komma till uttryck i bestämmelsen om mord. I promemorian föreslås att ordningsföljden i den befintliga straffskalan ändras så att livstidsstraffet nämns först.

Av de remissinstanser som särskilt yttrar sig över lagtextens utformning är åtskilliga tveksamma till en sådan lösning. Det görs bl.a. gällande att förslaget inte är tillräckligt tydligt samt att det brister i legalitet och förutsebarhet. Det framförs även att det därför finns risk att förändringen inte får det genomslag i rättstillämpningen som är avsett. Vidare invänds det att lagtexten bryter mot brottsbalkens systematik. Enligt regeringen går det inte att bortse från denna kritik.

Ett alternativ till lagteknisk lösning som lämnas i promemorian är en uppdelning av brottet i två svårhetsgrader, med en särskild straffskala för grovt brott som innefattar endast fängelse på livstid. Detta alternativ förordas av *Hovrätten för Västra Sverige*, *Umeå tingsrätt* och *Sveriges domareförbund*. Regeringen instämmer emellertid i promemorians bedömning att en gradindelning av brottet är förknippad med åtskilliga nackdelar. Exempelvis skulle, eftersom det endast är omständigheter vid brottet som är avgörande för placeringen i viss grad, återfall i mord och flerfaldig brottslighet inte kunna få samma genomslag vid valet mellan ett tidsbestämt straff och ett livstidsstraff som i dag. Sådana omständigheter skulle alltså inte, i sig, kunna beaktas som skäl för livstids fängelse. Detta alternativ bör därför inte väljas.

Regeringen anser att utgångspunkten måste vara att det av lagtexten klart ska gå att utläsa när livstidsstraffet ska tillämpas samtidigt som mordbestämmelsen inte bör genomgå större förändringar än nödvändigt. Som bl.a. *Svea hovrätt* ger uttryck för uppfylls, med en ordalydelse som ger tydlig ledning för straffbestämningen, grundläggande krav på rättssäkerhet. Dessutom har, som exempelvis hovrätten berör, en bestämmelse som utformas på ett sådant sätt goda förutsättningar att få det genomslag i rättstillämpningen som är avsett.

Svea hovrätt, *Östersunds tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten* och *Brottsförmyndigheten* förespråkar en lydelse av bestämmelsen som innebär att straffskalan ska föreskriva fängelse på livstid om omständigheterna är försvårande. Det betyder att det finns en straffskala för mord där den översta delen, livstids fängelse, är anvisad för brott med ett straffvärde motsvarande detta straff. Utgångspunkten vid bedömningen av straffvärdet blir då regleringen i 29 kap. 2 § brottsbalken om vad som särskilt ska beaktas som försvårande omständigheter. Uppräkningen är emellertid inte uttömmande utan även andra omständigheter kan förekomma som påverkar straffvärdet i höjande riktning. Sådana faktorer kan alltså tilläggas lika stor eller större betydelse i det enskilda fallet. Denna lagstiftningsteknik, att föreskriva en höjd straffnivå vid försvårande omständigheter, är inte oprövad. Förebilder finns, som även *Lagrådet* noterar, i åtskilliga specialstraffrättsliga bestämmelser, däribland grundlag. Enligt regeringen lever lösningen väl upp till nämnda krav på legalitet och förutsebarhet. Jämfört med promemorians förslag bedöms den även vara säkrare med avseende på förväntad effekt.

Lagrådet anser emellertid att en sådan lagändring, som inte innebär någon gradindelning, kan framstå som tämligen marginell och lagtekniskt snarast innebära en begränsning av möjligheten att döma till fängelse på livstid även om motivuttalandena antagligen kan väntas leda till en viss straffskärpning. Regeringen delar inte den uppfattningen.

I dag innehåller lagtexten inte någon anvisning om när livstidsstraffet ska tillämpas. Lagtexten anger endast den tillämpliga straffskalan: fäng-

else på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller på livstid. Rättstillämparen är således hänvisad till att söka vägledning i förarbeten och praxis. Av förarbetena till bestämmelsen och domstolarnas praxis följer att livstidsstraffet är förbehållet de allvarligaste fallen och att förekomsten av försvårande omständigheter inte är tillräcklig för att döma till fängelse på livstid (se avsnitt 4.3). För att så ska ske krävs något mer, exempelvis att det är fråga om flera mord eller återfall i särskilt allvarlig brottslighet. I förhållande till den nuvarande ordningen skulle ändringen alltså i motsats till vad Lagrådet anför innebära en väsentlig skärpning.

Lagrådet menar samtidigt att en bestämmelse som konstrueras i enlighet med bl.a. Svea hovrätts förslag lätt kan missförstås på sådant sätt att livstids fängelse skulle vara en obligatorisk påföljd vid försvårande omständigheter. Lagrådet påpekar att också fängelse på viss tid står till buds som straff vid sådana omständigheter.

Som anges ovan innehåller straffskalan fängelse, såväl på viss tid som på livstid. Det står dock inte, som Lagrådet menar, domstolen helt fritt att döma till fängelse på viss tid om omständigheterna sammantagna bedöms som försvårande. Under sådana förhållanden är, som lydelsen ”om omständigheterna är försvårande, på livstid” ger uttryck för, brottets straffvärde så högt att det bör motsvara ett livstidsstraff. Så är t.ex. fallet om det enbart finns försvårande omständigheter, men även om det finns sådana omständigheter och någon förmildrande omständighet och straffvärdebedömningen leder till att omständigheterna sammantagna är försvårande. Förekommer s.k. billighetsskäl enligt 29 kap. 5 § brottsbalken kan straffmätningen, trots ett straffvärde på livstids fängelse, resultera i ett tidsbestämt straff.

Enligt Lagrådet skulle bestämmelsen bli tydligare om den delades upp i två meningar och det i andra meningen angavs att det, om omständigheterna är försvårande, *får* dömas till fängelse på livstid. Ett sådant alternativ återspeglar emellertid inte den straffhöjning som regeringen avser att uppnå (se avsnitt 6.1). Dessutom är regeringens uppfattning att en sådan lydelse, som såvitt känt inte har någon förebild i strafflagstiftningen, inte har försteg i tydlighetshänseende.

Regeringen anser således att det förslag som flera instanser har lämnat under remissbehandlingen och som redogörs för närmare ovan, är den lämpligaste lösningen. Straffet för mord ska alltså vara fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller, om omständigheterna är försvårande, på livstid. Regeringens avsikt med denna ändring är att fängelse på livstid ska kunna komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare.

Det finns skäl att fortlöpande följa utvecklingen för att vara uppmärksam på om tillämpningen av lagstiftningen står i överensstämmelse med detta syfte. Regeringen avser därför att noga följa hur bestämmelsen tillämpas och hur praxis utvecklas på området.

Vilka omständigheter bör anses som försvårande?

För att kunna avgöra vilka omständigheter som bör anses som försvårande och alltså tala för livstids fängelse är det nödvändigt att se vilka faktorer som i dag är av betydelse för bedömningen. Mot bakgrund av vad som anförs ovan är det de fall som i praxis lett till fängelse i 15–18 år eller fängelse på livstid som är av intresse. Vid bedömningen av vilka

omständigheter som bör vara relevanta utgår regeringen från Åklagarmyndighetens referat samt de domar som Justitiedepartementet har tagit del av (se avsnitt 4.3).

Vid bestämmande av straffets längd ska domstolen göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och också beakta att dessa kan föreligga i olika grad. Det går utifrån avgörandena därför inte alltid att med säkerhet säga vilka förhållanden som varit avgörande för att ett visst antal fängelseår alternativt livstids fängelse har valts. Några omständigheter återkommer dock och framstår således som särskilt viktiga. Dessa motsvaras i de flesta fall av sådana försvårande omständigheter som anges i 29 kap. 2 § brottsbalken och som alltid ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp.

Bland fallen som har lett till *fängelse i 15–18 år* återfinns åtskilliga av de faktorer med anknytning till själva gärningen som i förarbetena anges som exempel på omständigheter att beakta i skärpande riktning (prop. 2008/09:118 s. 43). Dessa är att brottet har föregåtts av noggrann planering eller har präglats av särskild förslagenhet, att gärningen har varit särskilt hänsynslös genom att den har medfört ett svårt lidande för brottsoffret, att brottet har riktat sig mot en närstående och att brottsoffret har befunnit sig i en skyddslös ställning. Förekomsten av sådana omständigheter bör därför tala för att straffvärdet är så högt att påföljden ska bestämmas till fängelse på livstid. När det gäller förhållandet att brottet har planerats förekommer detta i materialet både som en försvårande omständighet och som något den tilltalade, i avsaknad av omständigheten, förefaller ha fått ”räknas till godo”. Att ett brott inte har föregåtts av planering torde dock endast undantagsvis kunna åberopas i mildrande riktning. Det finns gärningar som begås i ett sådant sammanhang att någon mer ingående planering, t.ex. i form av anskaffande av vapen eller kartläggning av offrets vanor, inte krävs. Så kan det exempelvis vara när en familjemedlem dödas i hemmet.

I de avgöranden där straffet bestämts till fängelse i 15–18 år har även flera försvårande omständigheter beaktats som inte uttryckligen nämns i förarbetena. Följande faktorer torde emellertid kunna inrymmas i den mer generella skrivningen ”att gärningen har varit särskilt hänsynslös genom att den har medfört ett svårt lidande för brottsoffret” och bör alltså tala för ett livstidsstraff; nämligen att våldet har varit kraftigt, att offret har tillfogats omfattande eller allvarliga skador, att offret har upplevt svår smärta, att gärningen har haft karaktär av avrättning och att förloppet har varit utdraget. Hit bör även den relativt ofta åberopade omständigheten höra att offret har känt stark dödsångest. I avgörandena används i dessa sammanhang, vid sidan av att gärningen präglats av särskild hänsynslöshet, även uttryck som brutalitet, grymhet och råhet.

Vidare har i flera fall åberopats, utan att det finns någon uttrycklig motsvarighet i förarbetena, att brottet har utförts i offrets hem, att mordet har begåtts i samband med brott i vinningssyfte och att gärningsmännen har varit i numerärt överläge. Också dessa omständigheter bör alltså tala för att mordet ska bestraffas med livstids fängelse. Inte sällan har anförts att gärningsmannen haft tillfälle och möjlighet att besinna sig och avbryta angreppet. Denna omständighet kan emellertid sägas föreligga i de

Prop. 2013/14:194 flesta fall och bör därför inte utgöra en faktor att beakta i skärpande riktning.

När det gäller *livstidsfallen* lämnas i förarbetena, som nämnts tidigare, inte uttryckligen några exempel på omständigheter hänförliga till själva gärningen som bör tala för ett livstidsstraff. Det anges i den delen alltså inte uttryckligen något förhållande som har med brottets straffvärde att göra. Däremot uppges att fängelse på livstid kan väljas t.ex. när domstolen ska bestämma ett gemensamt straff för flera mord eller ett mord och annan allvarlig brottslighet, eller när den tilltalade tidigare har dömts för särskilt allvarlig brottslighet. Dessa förhållanden återfinns även i de genomgångna fallen som avser fängelse på livstid och talar alltså, alltså, för detta straff.

Vidare har i avgörandena gällande mord med ett straffvärde på livstids fängelse några av de omständigheter som anges i förarbetena och som i allmänhet bör tala i skärpande riktning åberopats, nämligen att brottet har syftat till att främja eller dölja annan brottslighet, att brottet har inneburit ett angrepp på någon i dennes tjänsteutövning och att brottet har förövats inför ögonen på närstående till offret, t.ex. offrets barn. Även sådana omständigheter bör därför tala för ett livstidsstraff. Vad gäller den sistnämnda omständigheten anser *Brottsoffermyndigheten* och *Rädda barnen* att det bör ses som försvårande att barnet även på något annat sätt har uppfattat brottet. Regeringen vill i det sammanhanget understryka att de förhållanden som anges endast är exempel och att det vid bedömningen av straffvärdet alltid ska göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter. Enligt *Rädda barnen* bör det även ses som försvårande att en förälder blir mördad, eftersom det ofta får ödesdigra konsekvenser för det enskilda barnet. Som framgår ovan bör den omständigheten att brottet har riktats mot en närstående anses som försvårande. Vidare följer det av 29 kap. 2 § 8 brottbalken att om ett brott har varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person ska detta beaktas i försvårande riktning vid bedömningen av ett brotts straffvärde (jfr NJA 2013 s. 376). Enbart det förhållandet att offret har barn bör enligt regeringen dock inte tala för ett livstidsstraff.

Oavsett om det är fråga om omständigheter knutna till själva gärningen eller om återfall eller flerfaldig brottslighet måste det alltid göras en bedömning av samtliga omständigheter relevanta för straffmätningen i det enskilda fallet. De förhållanden som nämns ovan är endast exempel. Det kan alltså finnas andra faktorer som medför att straffvärdet är så högt att fängelse på livstid bör dömas ut. Att det ska göras en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter innebär naturligtvis samtidigt att straffmätningen kan resultera i ett tidsbestämt straff, trots att det finns faktorer som talar i skärpande riktning. Så kan t.ex. vara fallet om det samtidigt finns förmildrande omständigheter av viss styrka (för en exemplifierande uppräknings, jfr prop. 2008/09:118 s. 43).

Hur straffen påverkas i den nedre delen av straffskalan m.m.

Att de försvårande omständigheter som tidigare talat för ett straffvärde i den övre delen av den tidsbestämda straffskalan (15–18 år) i stället bör tala för ett livstidsstraff, påverkar även tillämpningen av den nedre delen av straffskalan.

Syftet med ändringen av straffskalan för mord 2009 var bl.a. att skapa utrymme för en mer nyanserad straffmätning. Det uttalades då även att domstolen bör använda hela straffskalan. En ökad tillämpning av livstidsstraffet för gärningar som tidigare lett till ett tidsbestämt straff i den övre delen av straffskalan innebär att de lägre straffen bör ”fördelas” över hela straffskalan. Denna effekt är också nödvändig för att undvika tröskeeffekter. Avsikten är inte att någon viss del av den tidsbestämda straffskalan ska tillämpas i mindre omfattning, som bl.a. *Göteborgs tingsrätt* anser att det finns risk för. Meningen är inte heller att gränsdragningen mellan mord och dråp ska påverkas.

Enligt *Domstolsverket* bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det inte tydligare direkt av lagtexten bör framgå vilket straff som ska vara utgångspunkten vid bestämmande av straff för mord. Enligt dagens praxis (NJA 2013 s. 376) ska straffvärdet för mord som utgångspunkt vara 14 års fängelse. Detta tar sikte på en gärning som varken innefattar förmildrande eller försvårande omständigheter. Även med den förändring som nu föreslås är utgångspunkten, vid sådana förhållanden, ett tidsbestämt straff. Den ökade användningen av livstidsstraffet innebär emellertid att en förskjutning uppåt inom den tidsbestämda straffskalan kommer att ske. Vidare påverkar den ökade betydelsen av försvårande omständigheter även straffmätningen i skärpande riktning för mord som har begåtts av någon som inte har fyllt 21 år. Förbudet enligt 29 kap. 7 § andra stycket brottsbalken att döma till livstids fängelse eller till längre tidsbestämda straff än fängelse i 14 år gäller dock alljämt.

Södertörns tingsrätt efterfrågar en fördjupad analys av konsekvenserna för omvandling av livstidsstraff. Lagändringen inverkar emellertid inte på förutsättningarna för tidsbestämning av fängelse på livstid. Nivån på straffet efter omvandling får liksom hittills bedömas i praxis.

6.3 Det bör inte göras någon ändring beträffande andra brott

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av att beträffande andra brott göra motsvarande ändring som för mord.

Promemorians bedömning och förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian görs bedömningen att reformen bör omfatta även terroristbrott som begås genom mord. Det föreslås i promemorian att straffet för detta brott ska vara fängelse på livstid eller på viss tid, lägst tio och högst 18 år.

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanserna tillstyrker promemorians bedömning och förslag eller lämnar dem utan erinran. Enligt *Hovrätten för Västra Sverige* finns det dock inte skäl att hantera folkrättsbrott och folkmord som begås genom mord på annat sätt än terroristbrott som begås genom mord. *Övervakningsnämnden i Linköping* anser att reformen inte bör omfatta endast vissa av de brott som har livstids fängelse i straffskalan, utan att alla dessa gärningar bör ha samma straffskala. Som skäl anför nämnden dels att den enda möjligheten till någon form av praxisbildning avseende livstidsstraff för övriga brott med livs-

Prop. 2013/14:194 tids fängelse i straffskalan torde skapas inom ramen för tillämpningen av 3 kap. 1 § brottsbalken, dels att det med fog kan ifrågasättas om inte övriga brott med livstids fängelse i straffskalan kan anses som i vart fall lika allvarliga som mord.

Skälen för regeringens bedömning: Som redogörs för i avsnitt 6.2 föreslår regeringen en ordning som innebär att mord bör bestraffas med fängelse på livstid om omständigheterna är försvårande, i syfte att den skärpta synen på allvarliga våldsbrott ska få ett tydligare genomslag. Frågan är om det finns behov av motsvarande ändring beträffande andra brott som kan innefatta mord. De brott som därmed skulle kunna komma i fråga är terroristbrott, folkmord och folkrättsbrott, grovt brott.

Såväl terroristbrott som folkmord och folkrättsbrott utgör brottslighet av ytterst allvarligt slag. Utöver den enskilda gärningen består brotten av flera försvårande moment. För att ett mord ska kunna betraktas som ett terroristbrott krävs att gärningen dels allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation, dels begås med ett särskilt terroristsyfte, t.ex. i avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat. Även folkmord förutsätter att gärningen begås i ett särskilt syfte, nämligen med avsikt att helt eller delvis förgöra en viss folkgrupp. För folkrättsbrott uppställs ett krav på samband mellan gärningen och en väpnad konflikt. De särskilda kraven i straffbestämmelserna på visst syfte eller sammanhang gör att sådana brott som innefattar mord och begås under de omständigheter som den föreslagna förändringen avseende mord tar sikte på, redan har ett så högt straffvärde att de bör bestraffas med livstids fängelse. I detta avseende finns det enligt regeringens mening inte anledning att se olika på de aktuella brotten. Det innebär, som *Hovrätten för Västra Sverige* ger uttryck för, att de bör hanteras på samma sätt. Regeringen anser alltså att det inte finns behov av att föreslå någon ändring beträffande terroristbrott, folkmord och folkrättsbrott, grovt brott.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag och bedömning: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2014. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några synpunkter på promemorians förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att detta sker den 1 juli 2014.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att den

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens förslag innebär att mord bör bestraffas med livstids fängelse om omständigheterna är försvårande. Avsikten är att detta straff ska kunna komma i fråga i betydligt fler fall än tidigare. Förhållanden som tidigare i princip endast beaktats i skärpande riktning vid straffmätningen av det tidsbestämda straffet bör i stället tala för att ett livstidsstraff döms ut.

Bedömningen görs att livstids fängelse bör komma i fråga i de fall brottsligheten med nuvarande utformning av straffbestämmelsen och rådande straffmättingspraxis bestraffas med fängelse i 15 år eller mer. Lagändringen bedöms även få till effekt att mindre allvarliga fall av mord kommer att bestraffas hårdare, liksom att straffnivån för brott begångna av personer under 21 år höjs i förhållande till vad som tidigare gällt i den mån det finns försvårande omständigheter.

Straffskärpningen innebär att en stor andel av de personer som döms till fängelse för mord kommer att verkställa längre tid i fängelse. Det kan därför antas att kostnaderna för Kriminalvården kommer att öka. Såsom redovisas i promemorian uppstår några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser dock först på längre sikt. Cirka sju år efter ikraftträdandet kan vissa mer marginella effekter uppstå. Först cirka tio år efter ikraftträdandet, dvs. när de som tidigare skulle ha dömts till fängelse i 15 år annars hade frigivits villkorligt, blir effekten mer påtaglig. Efter cirka tolv år kan lagändringen antas ha fått fullt genomslag.

Kriminalvården har under remissbehandlingen förklarat sig inte ha något att erinra mot slutsatserna i promemorian. Även regeringen kan ställa sig bakom dessa. Som anges i promemorian grundas beräkningarna emellertid på simuleringar och det är därför osäkert vilka faktiska ekonomiska konsekvenser förslaget kan få för Kriminalvården. Hade kostnaderna uppstått i dag bedöms dessa ha rymts inom befintliga anslag. Med tanke på att de ekonomiska konsekvenserna uppstår först på längre sikt är det dock inte möjligt att uttala sig om hur dessa då ska hanteras. Regeringen avser därför att noga följa utvecklingen för att kunna bedöma Kriminalvårdens resursbehov.

När det gäller effekterna för sluten ungdomsvård rör det sig endast om enstaka fall per år där denna påföljd döms ut för mord. Den totala utdömda tiden sluten ungdomsvård torde inte öka mer än möjligen marginellt. Eventuella kostnadsökningar bedöms rymmas inom Statens institutionsstyrelses befintliga anslag.

Rikspolisstyrelsen instämmer i promemorians bedömning att förslaget inte leder till några ökade kostnader för polisen. Regeringen har ingen annan uppfattning utan bedömer att förslaget inte får några kostnadskonsekvenser för polis, åklagare eller domstolar. *Rättsmedicinalverket* uppger att förslaget kan komma att påverka antalet ärenden där myndigheten ska genomföra utredning och avge utlåtande enligt omvandlingslagen.

Prop. 2013/14:194 Merkostnaden kan enligt myndigheten uppskattas till sammanlagt cirka 14,5 miljoner kronor under en tioårsperiod räknat från lagens ikraftträdande. Regeringen kan konstatera att eventuella kostnadsökningar uppkommer först på längre sikt. Dessa bedöms inte bli större än att de då ska rymmas inom myndighetens anslag. Förslaget bedöms i övrigt inte leda till några kostnadskonsekvenser för staten.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

3 kap.

1 § Den som berövar annan livet, döms för *mord* till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller, *om omständigheterna är försvårande*, på livstid.

Paragrafen ändras genom att det i straffskalan läggs till att straffet är fängelse på livstid ”om omständigheterna är försvårande”. Syftet är att mord i betydligt större utsträckning än tidigare ska leda till livstidsstraff. Ändringen behandlas i avsnitt 6.1 och 6.2 där också *Lagrådets* synpunkter behandlas.

Enligt paragrafen döms den som berövar annan livet för mord till fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller, om omständigheterna är försvårande, på livstid. Om brottet med hänsyn till de omständigheter som föranlett gärningen eller annars är att anse som mindre grovt, döms enligt 2 § för dråp till fängelse i lägst sex och högst tio år.

Gränsdragningen mellan mord och dråp är inte avsedd att förändras genom tillägget i straffskalan. Den praxis som utvecklats i fråga om denna gränsdragning kan därför alljämt tjäna som ledning. Frågan om ett uppsåtligt dödande i ett enskilt fall ska anses som mord eller dråp ska avgöras innan straffmätningen för brottet sker. Omständigheter av betydelse för denna rubriceringsfråga kan samtidigt utgöra omständigheter som är relevanta för straffmätningen. I vilken omfattning en sådan omständighet ska tillmätas betydelse vid straffmätningen för ett mord när den beaktats vid rubriceringen av brottet får bedömas från fall till fall.

Straffet ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde, se 29 kap. 1 § första stycket. Vid bedömningen av straffvärdet ska, enligt andra stycket samma paragraf, beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Dessutom ska enligt 29 kap. 2 och 3 §§ försvårande respektive förmildrande omständigheter särskilt beaktas. Vidare ska hänsyn tas till andra omständigheter som är relevanta för straffmätningen.

Vid valet mellan ett tidsbestämt straff och ett livstidsstraff bör försvårande omständigheter tala för fängelse på livstid. Sådana omständigheter kan vara de som särskilt anges i 29 kap. 2 § eller, eftersom uppräknigen

i den bestämmelsen inte är uttömmande, andra som bör påverka straffvärdet i höjande riktning.

Försvårande omständigheter, med anknytning till själva gärningen, är t.ex. att brottet har föregåtts av noggrann planering eller har präglats av särskild förslagenhet, gärningen har varit särskilt hänsynslös genom att den medfört ett svårt lidande för brottsoffret (kraftigt våld, omfattande eller allvarliga skador, svår smärta, gärningens karaktär av avrättning, utdraget förlopp eller stark dödsångest), brottet har riktat sig mot en närstående, brottsoffret har befunnit sig i en skyddslös ställning, brottet har utförts i offrets hem, brottet har förövats inför ögonen på närstående till offret, t.ex. offrets barn, brottet har syftat till att främja eller dölja annan brottslighet, brottet har begåtts i samband med brott i vinnings-syfte, gärningsmännen har varit i numerärt överläge, brottet har inneburit ett angrepp på någon i dennes tjänsteutövning, eller brottet har begåtts med sådan avsikt som anges i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott utan att straffansvar enligt det lagrummet föreligger.

Att återfall i brott kan beaktas vid straffmätningen framgår av 29 kap. 4 §. Om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till exempelvis allvarlig våldsbrottslighet bör det tala i skärpande riktning. I samma riktning ska beaktas om flera personer har mördats eller det annars är fråga om flerfaldig brottslighet. För ett livstidsstraff talar liksom tidigare att ett gemensamt straff ska bestämmas för flera mord eller ett mord och annan allvarlig brottslighet, eller att den tilltalade tidigare har dömts för särskilt allvarlig brottslighet.

Omständigheter som talar i mildrande riktning kan också förekomma, såsom att brottet har föregåtts av ett kraftigt provocerande beteende (jfr prop. 2008/09:118 s. 43).

Domstolen ska göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det ska också beaktas att dessa kan föreligga i olika grad. Att det ska göras en samlad bedömning innebär att ett tidsbestämt straff kan väljas, trots att det finns faktorer som talar i skärpande riktning. Så kan t.ex. vara fallet om det samtidigt finns förmildrande omständigheter av viss styrka. Om det varken finns försvårande eller förmildrande omständigheter är utgångspunkten ett tidsbestämt straff.

Som en effekt av lagändringen höjs straffnivån även för mord som inte bestraffas med fängelse på livstid. Hela straffskalan bör användas vid straffmätningen.

Sammanfattning av departementspromemorian Skärpt straff för mord (Ds 2013:55)

I promemorian föreslås att straffet för mord skärps. Mord bör i regel bestraffas med livstids fängelse om det föreligger försvårande omständigheter. Förhållanden som tidigare i princip endast beaktats i skärpande riktning vid straffmätningen av det tidsbestämda straffet bör i stället tala för att ett livstidsstraff döms ut. Den höjda straffnivån innebär att användningen av livstidsstraffet bör öka väsentligt och utgöra ett normalstraff i den bemärkelsen att det förutses dömas ut i en majoritet av fallen. Lagtekniskt innebär förslaget att ordningsföljden i straffskalan ändras så att livstidsstraffet nämns först. Straffet ska alltså vara fängelse på livstid eller på viss tid, lägst tio och högst 18 år. Det föreslås även att straffet för terroristbrott som begås genom mord ska vara detsamma som för mord.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §¹

Den som berövar annan livet, döms för mord till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller på livstid.

Den som berövar annan livet, döms för mord till fängelse på livstid eller på viss tid, lägst tio och högst arton år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2009:396.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

För *terroristbrott* döms den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,
2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra *år* och högst arton år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två *år* och högst sex år.

Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två och högst sex år.

Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff. *Om brottet begås genom en gärning som anges i 3 § 1, gäller vad som sägs i 3 kap. 1 § brottsbalken i fråga om straff.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

² Senaste lydelse 2009:399.

Yttrande över promemorian har avgetts av Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Södertörns tingsrätt, Örebro tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Umeå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Övervakningsnämnden i Linköping, Övervakningsnämnden i Uppsala, Brottsförebyggande rådet, Brottsförmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Försvarsmakten, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statskontoret, Ungdomsstyrelsen, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Stockholms universitet, Örebro universitet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Brottsofferjourernas Riksförbund och Rädda barnen.

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, TCO, Saco, LO och Riksförbundet BRIS – Barnens Rätt I Samhället har avstått från att yttra sig.

Svar har inte inkommit från Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare, Amnesty International (Svenska sektionen), Nämnden för andlig vård (NAV), Riksförbundet Kriminellas Revansch I Samhället (KRIS) och X-CONS.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-06

Närvarande: F.d. justitieråden Johan Munck och Per Virdesten samt justitierådet Olle Stenman.

Skärpt straff för mord

Enligt en lagrådsremiss den 30 januari 2014 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Eva Marie Hellstrand.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Utgångspunkten för förslaget är den kriminalpolitiska ståndpunkten att mord i betydligt större utsträckning än hittills bör leda till fängelse på livstid som påföljd. Av remissutfallet framgår att denna utgångspunkt är långt ifrån oomstridd. Det ställningstagande som i enlighet härmed ligger till grund för lagförslaget får emellertid anses vara av den arten att det inte ankommer på Lagrådet ingå i prövning av själva utgångspunkten för förslaget.

Straffskalan för mord ändrades så sent som år 2009, och år 2010 genomfördes en straffmättningsreform med avseende på bl.a. allvarliga våldsbrott. Vid remissbehandlingen har ifrågasatts om det mot denna bakgrund finns anledning att nu åter ta upp frågan om straffet för mord. Lagrådet har förståelse för dessa synpunkter men anser sig även i detta avseende ha att utgå från det ställningstagande som ligger till grund för förslaget.

Enligt förslaget ska den som berövar annan livet dömas för mord till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller, om omständigheterna är försvårande, på livstid. Enligt vedertaget synsätt innebär en sådan avfattning av straffbestämmelsen inte någon gradindelning utan endast att, i det fall omständigheterna bedöms vara försvårande, fängelse på livstid ingår i straffskalan vid sidan av de tidsbestämda straffen (jfr t.ex. prop. 1975/76:18 s. 146, 1986/87:149 s. 19 och 1989/90:54 s. 57). Vid föredragningen inför Lagrådet har bekräftats att detta är den avsedda innebörden av lagändringen. Denna kan då framstå som tämligen marginell. Eftersom fängelse på livstid för närvarande alltid ingår i straffskalan för mord, kommer ändringen lagtekniskt snarast att innebära en begränsning av möjligheten att döma till fängelse på livstid. Motivuttalandena kan dock antagligen väntas leda till en viss straffskärpning, eftersom lagändringen i belysning av motivuttalandena kan läsas som en viss presumption för livstidsstraff vid försvårande omständigheter

Den valda konstruktionen har visserligen förebilder inom specialstraffrätten, men den förekommer inte i brottsbalken och kan lätt missförstås på sådant sätt att livstids fängelse skulle vara en obligatorisk påföljd vid försvårande omständigheter. Innebörden av konstruktionen har avsevärt större betydelse i mordparagrafen än i de specialstraffrättsliga bestämmelser som torde ha utgjort förbild för förslaget. Enligt Lagrådets mening skulle paragrafen vinna i tydlighet om den delades upp i två meningar. I den första meningen bör i så fall anges att den som berövar annan livet döms för mord till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, och i den andra att det, om omständigheterna är försvårande, får dömas till fängelse på livstid.

Med utgångspunkt i den läsart som enligt det föregående måste antas vara den avsedda blir flera uttalanden i lagmotiven inadekvata. Det heter t.ex. i författningskommentaren kategoriskt att straffet för mord ”är fängelse på livstid om omständigheterna är försvårande”. Detta blir inte riktigt, eftersom också fängelse på viss tid står till buds som straff även vid försvårande omständigheter. Flera andra uttalanden av likartad innebörd finns i remissen. I detta avseende bör uttalandena i lagrådsremissen ses över.

Enligt remissen avses den förslagna ändringen få till följd att livstidsstraff regelmässigt eller i vart fall i en majoritet av fallen kommer att dömas ut som påföljd för mord (remissen avsnitt 6.1 och 6.2). Denna uppfattning synes grundas på antagandet att, om sådana förhållanden som hittills beaktats i skärpande riktning vid fastställande av ett tidsbestämt straff i stället leder till livstidsstraff, detta tillsammans med de fall där fängelse på livstid enligt nuvarande praxis döms ut ”statistiskt sett” skulle motsvara majoriteten av alla fängelsedömda för mord (remissen avsnitt 6.2).

Denna uppfattning synes bygga på antagandet att domstolarna normalt kommer att döma till fängelse på livstid så snart omständigheterna sammantagna bedöms som försvårande. Som framgår av det föregående står det emellertid domstolen fritt att även i sådana fall döma till fängelse på viss tid. Det vill också synas som om man med en sådan uppfattning underskattar de tolkningssvårigheter som ett genomförande av förslaget kan väntas medföra. Bedömningen av när omständigheterna sammantagna ska anses vara försvårande torde sålunda komma att påverkas av paragrafens ändrade konstruktion. Vidare måste kravet på försvårande omständigheter uppfattas så att det ska föreligga försvårande omständigheter i förhållande till ett tänkt normalfall av mord. Ett antagande att försvårande omständigheter i paragrafens mening skulle föreligga i flertalet fall ter sig under denna förutsättning motsägelsefullt.

Det bör också påpekas att även om försvårande omständigheter skulle föreligga med avseende på själva den brottsliga gärningen, sådana förhållanden som avses i 29 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken ger möjlighet att underskrida straffminimum. I synnerhet psykisk störning och bristande omdömesförmåga (29 kap. 3 § 2 och 3 brottsbalken) kan antas förekomma i en inte obetydlig omfattning (jfr det i remissen i flera samman-

hang återopade rättsfallet NJA 2013 s. 376). Ytterligare är att märka att den som var under 21 år vid brottet aldrig får dömas till fängelse på livstid.

Det kan förutses att ett genomförande av förslaget kommer att föranleda tillämpningssvårigheter i en inte obetydlig omfattning. Ett inte obetydligt antal rättsfall kommer att fordras innan en fast praxis har utvecklats. Med sin utgångspunkt att Lagrådet inte har att gå in på den kriminalpolitiska ståndpunkt som ligger till grund för förslaget anses sig Lagrådet emellertid inte böra motsätta sig detta.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Svantesson

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar proposition 2013/14:194 Skärpt straff för mord