

Kommittédirektiv



Skärpt syn på allvarliga våldsbrott m.m.

Dir.
2007:48

Beslut vid regeringssammanträde den 29 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen i syfte att åstadkomma en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott. I utredarens uppdrag ingår vidare att överväga förändringar som ger en större spännvidd i straffmätningen vid brott i allmänhet när det har funnits försvårande eller förmildrande omständigheter. I det sammanhanget skall utredaren också överväga betydelsen av flerfaldig brottslighet och återfall i brott.

Utredaren skall dessutom överväga hur påföljdsfrågor och frågor om särskild rättsverkan av brott kan ges större uppmärksamhet i brottmålsprocessen i syfte att bidra till en ökad förutsebarhet och en större enhetlighet i rättstillämpningen.

Utredaren skall lägga fram fullständiga författningsförslag.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2008.

Gällande rätt

Den 1 januari 1989 infördes nya regler i brottsbalken om påföljdsbestämningen i brottmål. Lagstiftningen innehåller bl.a. regler för straffmätning (29 kap.) och påföljdsval (30 kap.).

Reformen tydliggjorde att utgångspunkten för påföljdsbestämningen är hur allvarlig och klandervärd den brottslighet som den tilltalade döms för är. Straff skall således bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller

den samlade brottslighetens straffvärde (29 kap. 1 § första stycket).

Utgångspunkten för bedömningen av straffvärdet är alltså den straffskala som gäller för det aktuella brottet. Straffskalan för ett brott ger uttryck för hur allvarligt lagstiftaren anser att brottet är. Straffskalorna är konstruerade så att de skall täcka i princip samtliga fall av det aktuella brottet. Det innebär att skalorna är vida, för vissa brott mycket vida. Många brott är dessutom indelade i olika svårhetsgrader med en straffskala för varje grad av brottet. Sådana straffskalor överlappar oftast varandra. Som exempel på det nu redovisade kan nämnas brottet misshandel. Straffet för misshandel är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt, sträcker sig straffskalan från ett till tio års fängelse.

Vid bedömningen av var på straffskalan en viss gärningsstraffvärde bör anses ligga skall särskilt 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 (29 kap. 1 § andra stycket). Vid bedömningen av straffvärdet skall vidare hänsyn tas till vissa försvårande respektive förmildrande omständigheter (29 kap. 2 och 3 §§).

Regeln att straff skall mätas ut efter straffvärdet är dock inte utan undantag. Återfall i brott efter mellankommande lagföring kan i viss utsträckning medföra ett högre straff än vad straffvärdet motsvarar (29 kap. 4 §). Återfall beaktas i första hand vid valet av påföljd, i andra hand genom förverkande av villkorligt medgiven frihet och sist vid straffmätningen. Andra omständigheter hänförliga till den tilltalades person eller dennes handlande efter brottet – s.k. billighetshänsyn – kan i stället medföra strafflindring (29 kap. 5 §).

Vid flerfaldig brottslighet, dvs. när en person döms för flera brott utan mellankommande lagföring, bestäms ett gemensamt straff för brotten och kan en förhöjd straffskala användas (26 kap. 2 §).

I samband med påföljdsreformen år 1989 konstaterade dåvarande departementschefen att straffmätningsspraxis innebar att

de flesta straff låg relativt nära straffminimum medan den övre delen av straffskalan utnyttjades mer sällan. Hon uttalade att reformen inte var avsedd att medföra någon påtaglig förändring av denna praxis och att den övre delen av straffskalan är avsedd för exceptionella fall som i praktiken sällan inträffar (prop. 1987/88:120 s. 78 f.).

I brottmålsprocessen skall åklagaren ange den yttre ramen när det gäller vilka gärningar som omfattas av åtalet. Det innebär bl.a. att domstolen inte får döma över några andra gärningsmoment än de som åklagaren har åberopat i gärningsbeskrivningen till stöd för ansvarsyrkandet (30 kap. 3 § rättegångsbalken). När det gäller påföljdsfrågan är däremot domstolen inte bunden av eventuella yrkanden eller uppfattningar som parterna har framfört. Domstolen skall således se till att påföljden är tillräckligt ingripande i förhållande till brottsligheten. Detta innebär bl.a. att domstolen kan döma ut ett straff som är väsentligt strängare än vad åklagaren har yrkat. Också när det gäller utvisning, förverkande och andra särskilda rättsverkningar av brott skall domstolen i princip besluta oberoende av yrkande från åklagaren.

Behovet av en översyn

Grundläggande för påföljdssystemets utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott skall bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott skall bestraffas lika strängt. Av principerna följer också att olika gärningar inom en och samma brottstyp skall bedömas olika strängt när det har funnits försvårande eller för mildrande omständigheter i det enskilda fallet.

Samhällsutvecklingen medför förändringar i synen på olika brotts straffvärde. De regler som styr domstolarnas straffmätning bör därför avspegla hur klandervärda olika brott är. Vidare bör upprepad brottslighet och återfall i brott medföra strängare straff än ett enstaka brott.

En skärpt syn på allvarliga angrepp på den personliga integriteten kan såvitt gäller sexualbrotten sägas ha fått ett visst genomslag i och med den nya lagstiftning som trädde i kraft på

detta område den 1 april 2005. Någon generell reform av lagstiftningen när det gäller brott som innefattar allvarliga former av fysiska kränkningar har dock inte gjorts. Enligt regeringens uppfattning finns det skäl för att en skärpt syn på sådan brottslighet markeras vid straffmätningen. Detta har också kommit till uttryck i regeringsförklaringen.

Mot denna bakgrund är det angeläget att utreda hur strafflagstiftningen kan förändras i syfte att låta en skärpt syn på allvarligare våldsbrottslighet få större genomslag. Vidare bör förändringar övervägas som ger en ökad spännvidd i straffmätningen vid försvarande och förmildrande omständigheter vid brott i allmänhet. Dessutom finns det anledning att i det sammanhanget överväga betydelsen av flerfaldig brottslighet och återfall i brott.

Hanteringen av frågor om påföljd och särskild rättsverkan av brott i brottmålsprocessen präglas av att domstolen skall besluta oavsett yrkanden eller åberopanden från parterna. Bland annat genom den moderna åklagarorganisation som har tillskapats sedan rättegångsbalken infördes har förutsättningarna för en annan ordning förbättrats. Det finns därför anledning att överväga om en ökad förutsebarhet för parterna och en större enhetlighet i rättstillämpningen kan uppnås genom förändringar av hur dessa frågor skall behandlas i processen.

I sammanhanget skall nämnas att det pågår ett arbete med att kartlägga domstolarnas straffmätning och påföljdsval i mål om vissa allvarliga våldsbrott, nämligen brotten misshandel och grov misshandel, olaga hot och grovt olaga hot, rån och grovt rån samt grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Denna kartläggning kommer bl.a. att visa hur långa straff som döms ut vid dessa brott, hur försvarande och förmildrande omständigheter har påverkat straffmätningen samt på vilket sätt återfall i brott har beaktats. Kartläggningen görs av Åklagarmyndigheten och skall redovisas till regeringen senast den 27 april 2007.

Uppdraget

Skärpt syn på allvarliga våldsbrott och större spännvidd i straffmätningen vid brott i allmänhet

Utredaren skall analysera de allmänna bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken och överväga behovet av förändringar, särskilt i fråga om bestämning av brotts straffvärde, för att tillgodose de syften som anges nedan.

Huvuduppgiften är att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen i syfte att åstadkomma en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott. Vid sina överväganden skall utredaren särskilt beakta Åklagarmyndighetens redovisning av domstolarnas straffmätning och påföljdsval i mål om brotten misshandel och grov misshandel, olaga hot och grovt olaga hot, rån och grovt rån samt grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Utredaren skall uppmärksamma de brott som omfattas av kartläggningen men också andra brott som innefattar allvarliga former av angrepp på enskildas fysiska integritet.

Det står också utredaren fritt att föreslå en förändring av straffskalan för något särskilt brott eller en förändring av de omständigheter som för respektive brottskategori skall beaktas vid bedömningen av till vilken svårhetsgrad brottet skall hänföras. För brottstyper där några sådana omständigheter inte anges i straffbestämmelserna får utredaren överväga att föreslå sådana. Det ingår dock inte i uppdraget att göra en generell översyn av straffskalorna.

Därutöver skall utredaren överväga förändringar som, vid såväl våldsbrott som andra typer av brott, ger en större spännvidd i straffmätningen när det har funnits försvårande eller för mildrande omständigheter. Förändringar som innebär att sådana omständigheter skall beaktas i större utsträckning skall övervägas. I det sammanhanget skall utredaren också överväga betydelsen av flerfaldig brottslighet och återfall i brott.

Det står utredaren fritt att identifiera andra anknyttande frågor och lämna förslag till lösningar av dessa. Det ingår inte i uppdraget att göra en översyn av reglerna om påföljdernas innehåll eller om val av påföljd.

En utgångspunkt för översynen är de principer som påföljdssystemet vilar på. Ett par av dessa, proportionalitets- och ekvivalensprinciperna, har beskrivits ovan. Påföljdssystemets utformning kännetecknas också av krav på legalitet, förutsebarhet och enhetlig rättstillämpning. Utredaren skall därför vid sina överväganden och vid utformningen av sina förslag beakta även dessa krav. Det innebär att regler som föreslås skall vara tydliga, väl avgränsade och lätta att tillämpa.

Påföljdsfrågor m.m. i brottmålsprocessen

Utredaren skall överväga hur påföljdsfrågor och frågor om särskild rättsverkan av brott, t.ex. utvisning och förverkande, kan ges större uppmärksamhet i brottmålsprocessen i syfte att bidra till en ökad förutsebarhet och en större enhetlighet i rättstillämpningen. En förändring som skall prövas är att tydliggöra eller förändra åklagarens roll, t.ex. genom att ålägga åklagaren att framställa preciserade yrkanden och skäl i dessa frågor.

Konsekvenser för påföljdssystemet i övrigt m.m.

Förändringar av strafflagstiftningen i den riktning som avses i uppdraget kan antas medföra konsekvenser för påföljdssystemet i övrigt. Detta kan t.ex. gälla påföljdernas innehåll samt utrymmet för att välja icke frihetsberövande påföljder och för att verkställa fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Också utrymmet för att tillämpa andra regler kan påverkas, t.ex. bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel. Utredaren skall analysera vilka konsekvenser de förslag som läggs fram kan antas få. Denna analys kommer att utgöra ett viktigt underlag för kommande överväganden om en översyn av andra delar av påföljdssystemet.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren bör, om möjligt, inhämta kunskap om för uppdraget relevanta förhållanden i några jämförbara länder.

Utredaren skall hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som uppdraget avser.

Utredaren skall redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Detta förutsätter bl.a. bedömningar av hur förslagen kan komma att påverka i vilken utsträckning icke frihetsberövande påföljder döms ut samt kostnaderna för verkställighet av påföljder. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras.

Utredaren skall lägga fram fullständiga författningsförslag.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2008.

(Justitiedepartementet)