



Kommittédirektiv

En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juli 2023

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

- genomföra en översyn av straffskalorna för de enskilda brotten och föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalorna,
- föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning där försvärande omständigheter får större genomslag,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med straffreduktion,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetsskäl (29 kap. 5 § brottsbalken) utmönstras eller i vart fall ges en mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen,
- föreslå ändringar av påföljderna och reglerna om val av påföljd,

- föreslå ändringar som innebär att presumptionen för häktning vid allvarlig brottslighet ska gälla i fler fall, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2025.

Bakgrund och en kort beskrivning av gällande rätt

Utformningen av straffskalor

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

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

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

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

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

Gradindelningen och straffvärdebedömningen ska avgöras var för sig, i den ordningen, men frågorna ska inte prövas helt oberoende av varandra. Tvärtom har de ett nära samband. Som huvudregel bör därför ett brott av en högre allvarlighetsgrad ha ett högre straffvärde än ett brott av en lägre

allvarlighetsgrad, även om straffskalorna överlappar varandra (NJA 2017 s. 531).

Påföljdssystemet

Påföljdssystemets utveckling och principer

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

Behandlingstanken kom med tiden att kritiseras då den ansågs ge upphov till brister i fråga om likabehandling och för att det inte ansågs möjligt att i enskilda fall ställa några säkra prognoser om återfallsrisk och återanpassning. Genom 1989 års påföljdsreform kom några av de grundläggande utgångspunkterna för påföljdsbestämningen att ändras. Påföljden skulle inte längre väljas genom en avvägning mellan allmänpreventiva och individualpreventiva hänsyn i det enskilda fallet, utan i stället skulle brottets allvar – uttryckt som straffvärde – vara utgångspunkten för påföljdsbestämningen.

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

Under den tid som har förflutit sedan 1989 års påföljdsreform har ett kontinuerligt reformarbete skett. De förändringar som har genomförts har i allmänhet gjorts stötvis i enskilda delar av systemet. Det har gjorts ansatser till att se över de centrala delarna av påföljdssystemen. Förslagen från de utredningar som fått sådana uppdrag – Straffsystemkommittén som lämnade

betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) och Påföljdsutredningen som lämnade betänkandet Nya påföljder (SOU 2012:34) – har dock inte genomförts annat än i begränsade delar. I grund och botten vilar därför dagens påföljdssystem fortfarande på de överordnade principer som låg till grund för 1989 års påföljdsreform.

Straffmätning

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

Vid sidan av straffvärdet får även andra förhållanden betydelse för straffmätningen. Hänsyn ska i skärpande riktning tas till återfall om detta förhållande inte beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet (29 kap. 4 § brottsbalken). I lindrande riktning ska det, i skälighetsomfattning, beaktas vissa s.k. billighetsskäl. Det är främst fråga om omständigheter som är hänförliga till den tilltalades person eller som har inträffat efter brottet (29 kap. 5 §). Det ska också beaktas om den tilltalade lämnat uppgifter av väsentlig betydelse för utredningen av brottet eller för utredningen av någon annans brott (29 kap. 5 a §). Vid straffmätningen ska det, i lindrande riktning, vidare beaktas den tilltalades ungdom, om brottet begicks innan han eller hon fyllde 21 år (29 kap. 7 §).

Påföljder och valet av påföljd

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

När brottslighetens straffvärde uppgår till ett års fängelse eller mer utgör straffvärdet skäl att bestämma påföljden till fängelse (prop. 1987/88:120 s. 100). För vissa brott har det av främst allmänpreventiva skäl däremot

ansetts vara motiverat att påföljden bestäms till fängelse trots att brottslighetens straffvärde understiger ett års fängelse. I sådana fall utgör brottslighetens art skäl för fängelse. Exempel på brottstyper där brottslighetens art utgör ett mer eller mindre starkt skäl för fängelse är grovt rattfylleri, narkotikabrott, mened, övergrepp i rättssak och vissa former av misshandel. Utöver brottets straffvärde och art får det som skäl för fängelse beaktas att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

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

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

Ett fängelsestraff kan bestämmas till mellan 14 dagar och 18 år eller livstid. Straffet avtjänas i kriminalvårdsanstalt eller genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja). Som alternativ till fängelse finns villkorlig dom och skyddstillsyn. En villkorlig dom ska som huvudregel förenas med böter (30 kap. 8 § brottsbalken). En skyddstillsyn får förenas med böter eller med olika typer av föreskrifter om exempelvis deltagande i behandling eller återfallsförebyggande programverksamhet (28 kap. 6 §).

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

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

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

Uppdraget att se över straffskalorna och reformera påföljdssystemet

Kriminalpolitiska utgångspunkter för uppdraget

Principerna om proportionalitet och ekvivalens är centrala i dagens påföljdssystem. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindriga brott och att lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Utgångspunkten för straffmätningen är därför brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Straffvärdet för ett brott är ett uttryck för hur allvarligt – relativt sett – brottet är jämfört med andra brott eller brottskombinationer. Värderingen av brottet eller brottsligheten i termer av straffvärde är således ett uttryck för just principerna om proportionalitet och ekvivalens. Utformningen av straffskalorna kan sägas vara ett uttryck för hur lagstiftaren värderar olika brott i förhållande till varandra. Det ger också uttryck för hur lagstiftaren ser på straffnivåerna i allmänhet. Utöver att det ska vara möjligt att differentiera straffen mellan brott av olika allvarlighetsgrad innebär proportionalitetsprincipen i sig ingen begränsning vad gäller straffnivåerna.

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

Vissa aspekter av straffsystemet framstår i dag som uttryck för ett icke-hållbart synsätt, exempelvis i fråga om föreställningen om straffets funktion. Dessutom har samhällsutvecklingen medfört allmänna förändringar i synen på olika brotts allvarlighetsgrad, liksom förändringar i fråga om uppfattningen om på vilken nivå straffen i allmänhet bör ligga. De förändringar som sker i samhället får även betydelse för hur olika intressen som är av betydelse för utformningen av straffsystemet bör vägas mot

varandra. De senaste decennierna har viss mycket allvarlig brottslighet som exempelvis skjutningar och sprängningar ökat. Vissa aspekter av den bredare samhällsutvecklingen – exempelvis i form av ökad globalisering och digitalisering – har även inneburit nya möjligheter att begå brott. Det alltmer globaliserade samhället underlättar för företagens gränsöverskridande verksamhet, men även för den organiserade brottsligheten att exempelvis smugla vapen och narkotika. Nya sårbarheter i samhället kan snabbt komma att utnyttjas av kriminella. Det har exempelvis visat sig i form av organiserade och systematiska brott mot välfärdssystemen. Det har genom digitaliseringen också blivit möjligt att begå bedrägerier riktade mot ett mycket stort antal brottsoffer. Vidare finns det åtskilliga exempel på gärningsmän som utnyttjar de digitala möjligheterna för att söka upp barn och utsätta dem för sexualbrott. Även mäns våld mot kvinnor är ett stort samhällsproblem.

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

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

Ett av kriminalpolitikens främsta syften är att förebygga brott. Som utgångspunkt bör det straffrättsliga regelverket därför vara utformat på det sätt som bäst tillgodoser detta syfte. När det gäller frågan om hur systemet

bör utformas för att tillgodose det övergripande syftet får man inte bortse från att längre frihetsberövanden av brottslingar, i vart fall för vissa brottskategorier och brottsintensiva individer, i sig har brottsförebyggande effekt, eftersom den som avtjänar ett fängelsestraff förhindras från att begå brott i och mot det omgivande samhället. Straffet kan även verka avskräckande, vilket också är en brottsförebyggande effekt. Dessa samhällsskyddsaspekter behöver framöver beaktas i större utsträckning vid utformningen av straffsystemet som helhet.

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

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

brottslighet kan utgöra kränkningar av de mänskliga rättigheterna så som de definieras i internationella dokument. Humanitetsprincipen måste också ses i ljuset av att inte bara gärningspersoner utan också brottsoffer och deras anhöriga har rätt till respekt för sin mänskliga värdighet.

Det är nödvändigt med en bred översyn av straffskalorna

Genom straffskalorna ger lagstiftaren uttryck för sin syn på allvaret i de olika brotten. Under det senaste dryga årtiondet har det genomförts ett stort antal förändringar av straffskalorna för olika brott. De skärpningar av enskilda straffskalor som har genomförts har varit motiverade. Förändringarna innebär dock att det även kan finnas anledning att justera straffskalor för andra brott. Det har vid olika tillfällen påtalats av remissinstanser att det finns ett behov av en mer övergripande och sammanhållen översyn av straffskalorna. Detta har också påpekats av Lagrådet vid flera tillfällen (se prop. 2021/22:231 s. 124–125 och prop. 2022/23:53 s. 196). Regeringen instämmer i denna bedömning. Som Lagrådet framför i sina yttranden innebär tillvägagångssättet att gå efter annan höja straffskalorna för olika brott och motivera åtgärden i det enskilda fallet i praktiken att man aldrig kommer in på den mer övergripande frågan om hur olika brottstyper ska placeras ut på skalan från bötesminimum till det strängast möjliga fängelsestraffet, och därmed inte heller på frågan om var den allmänna repressionsnivån ska ligga, dvs. hur hårt brottslighet i allmänhet bör bestraffas.

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

Översynen ska genomföras utifrån de utgångspunkter som beskrivs under rubriken ”Kriminalpolitiska utgångspunkter för uppdraget”. Det innebär att fokus delvis flyttas från gärningspersonen till brottsoffret och hans eller hennes rätt till upprättelse. Det finns anledning att se allvarigare på till exempel vålds- och sexualbrott, i förhållande till annan brottslighet, än vad som är fallet i dag. Även andra brott som typiskt sett är kopplade till vålds- och sexualbrott, såsom olika typer av brott mot frihet och frid, behöver bedömas strängare. Behovet av en översyn gäller såväl uppsåtliga brott som brott som begås genom oaktsamhet.

Hänsyn ska tas till samhällsutvecklingen och hur denna påverkar synen på allvaret i olika brott. Exempelvis bör det beaktas att brottsligheten med koppling till kriminella nätverk blivit allt grövre och att den organiserade brottsligheten i dag utgör ett mycket allvarligt samhällsproblem. Det är fråga om brottslighet som sammantaget är systemhotande, vilket måste komma till uttryck i straffskalorna. Skärpningar har redan genomförts för vissa brott som är vanliga i kriminella nätverk (se exempelvis prop. 2022/23:53 och prop. 2021/22:186). Mot bakgrund av den allvarliga utvecklingen finns det skäl att överväga vilka ytterligare skärpningar som är befogade. Övervägandena bör avse såväl brott för vilka straffskalorna redan har skärpts som brott som inte har omfattats av tidigare skärpningar. Sammantaget måste översynen av straffskalorna, tillsammans med övriga förslag, innebära en mer påtaglig ökning av den allmänna repressionsnivån än vad som följt av de skärpningar av enskilda straffskalor som genomförts under det senaste dryga årtiondet.

Utredaren behöver inte redovisa överväganden för varje enskilt brott, men bör åtminstone redovisa uttryckliga överväganden när det gäller de mest centrala brotten i brottsbalken och specialstraffrätten.

Utifrån utgångspunkterna för uppdraget bör utredaren föreslå skärpningar av ett flertal straffskalor, inklusive straffskalor som redan i dag innehåller höga minimi- och maximistraff. Det längsta tidsbegränsade fängelsestraffet som i dag kan föreskrivas i en straffskala är tio år, eller 18 år om fängelse på livstid ingår i straffskalan. Det ska inte förekomma att brott av olika allvarlighetsgrad får samma straffmaximum. För att bibehålla en lämplig differentiering mellan straffskalorna för olika brott kommer det därför finnas anledning för utredaren att överväga ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalornas utformning. En sådan förändring skulle innebära att det även blir nödvändigt att överväga hur långa tidsbegränsade straff som ska kunna föreskrivas för brott om straffskalan innehåller fängelse på livstid. Det blir då också nödvändigt att överväga om det ska krävas att den dömde avtjänar längre tid än tio år, innan det är möjligt att ansöka om omvandling av ett livstidsstraff, 3 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid.

Det ingår i utredarens uppdrag att föreslå förändringar av reglerna om straffmätning vid flerfaldig brottslighet. Uppdraget i den delen innebär att utredaren ska föreslå en ny modell för straffmätning vid flerfaldig brottslighet där varje tillkommande brott, jämfört med vad som gäller i dag,

ska få större betydelse för den samlade brottslighetens straffvärde. En sådan förändring innebär att det kan finnas ett behov av att revidera den särskilda regleringen av straffskalan vid flerfaldig brottslighet (26 kap. 2 § brottsbalken), särskilt eftersom översynen av straffskalorna kan förväntas innebära en generell höjning av straffnivåerna. Även utredarens ställningstaganden i frågan om de yttre begränsningarna för straffskalorna har betydelse för vilka straff som bör kunna dömas ut vid flerfaldig brottslighet. Regleringen av straffskalan vid flerfaldig brottslighet måste vara utformad på ett sätt som säkerställer att den nya modellen för straffmätning får praktiskt genomslag. Som närmare utvecklas nedan bör det vara möjligt att vid flerfaldig brottslighet döma ut längre tidsbegränsade fängelsestraff än vad som är fallet i dag. Det finns också skäl att överväga om det för mycket allvarlig flerfaldig brottslighet ska vara möjligt att döma till livstids fängelse, även om det inte är föreskrivet för något av de enskilda brotten. Ett livstidsstraff framstår som befogat exempelvis när någon ska dömas för ett mycket stort antal allvarliga vålds- eller sexualbrott. Sammantaget innebär detta att utgångspunkten för utredarens arbete i denna del bör vara en påtaglig skärpning av regleringen av straffskalan vid flerfaldig brottslighet.

När straffskalorna ses över bör utredaren också överväga i vilken utsträckning straffskalor för olika grader av gradindelade brott ska överlappa varandra. Som utgångspunkt bör överlappningen inte vara större än nödvändigt, vilket innebär att den nuvarande överlappningen för vissa brottstyper bör begränsas. Utredaren är oförhindrad att, om det bedöms vara lämpligt, lämna förslag som innebär att överlappningen helt avskaffas.

Utredaren ska därför

- genomföra en översyn av straffskalorna för de enskilda brotten och föreslå de ändringar som bedöms som nödvändiga för att straffskalorna ska återspegla brottens allvar,
- särskilt överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå skärpningar i straffskalor för vålds- och sexualbrott samt för brott som är vanliga i kriminella nätverk och brott som hotar rättsstatens och samhällets fundament,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalorna, inklusive straffskalan för flerfaldig brottslighet (26 kap. 2 § brottsbalken), i syfte att möjliggöra att längre fängelsestraff på viss tid än vad som är möjligt i dag ska kunna

föreskrivas för ett brott, och att livstids fängelse ska kunna komma i fråga för vissa allvarliga fall av upprepade vålds- och sexualbrott,

- överväga och föreslå begränsningar av, eller om det bedöms lämpligt avskaffande av, överlappningen i straffskalorna mellan olika grader av gradindelade brott,
- överväga och föreslå de följdändringar som kan vara nödvändiga, exempelvis vad gäller regleringen om omvandling av fängelse på livstid, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem

De kriminalpolitiska utgångspunkter som ligger till grund för uppdraget innebär att påföljderna som döms ut på ett bättre sätt ska spegla allvaret i brotten. Det medför att en höjning av repressionsnivån behövs, vilket kommer till uttryck genom översynen av straffskalorna. Det innebär också att förändringar av påföljdssystemet är nödvändiga.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå genomgripande förändringar av påföljdssystemet, vilket ska inbegripa ställningstaganden i de frågor som beskrivs mer utförligt i detta avsnitt, och
- lägga fram de författningsförslag som övervägandena ger anledning till, inbegripet nödvändiga förändringar och följdändringar i andra författningar, exempelvis i den processrättsliga lagstiftningen och vad gäller det internationella straffrättsliga samarbetet.

Uppdraget inbegriper såväl en saklig som en språklig översyn av regleringen. Inget hindrar att frågor som behandlats i tidigare lagstiftningsärenden övervägs på nytt.

Utgångspunkter för straffvärdebedömningen

Straffvärdet ska fortfarande utgöra startpunkten för straffmätningen och påföljdsvalet. Bedömningen av straffvärdet ska även fortsättningsvis göras med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning och av den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det finns dock ett behov av en mer nyanserad och differentierad straffvärdebedömning där försvarande inslag får större genomslag.

I dag är grundregeln att straffmätningen tar sin utgångspunkt i den nedre delen av straffskalan. För att straffvärdet ska placeras högre upp krävs det i regel klart försvårande omständigheter. Följden av detta är att den övre delen av straffskalan sällan utnyttjas och att maximistraflet i princip aldrig döms ut. Det innebär att brott av olika allvarlighetsgrad inte sällan straffas nästan lika hårt. Därmed görs inte tillräcklig skillnad mellan brott av olika allvar. Av detta skäl är det nödvändigt med en påtaglig förändring som innebär att hela straffskalan används och att det sker en mer nyanserad straffmätning där försvårande moment alltid tillmäts betydelse.

Utgångspunkten för straffmätningen bör vara att när minimikriterierna för ett brott är uppfyllda befinner man sig vid straffminimum i den tillämpliga straffskalan. Alla försvårande moment därutöver – såväl brottsinterna som sådana brottsexterna som anges i 29 kap. 2 och 2 a §§ brottsbalken – ska emellertid få genomslag vid straffvärdebedömningen. Det innebär att normalfallet av ett brott inte nödvändigtvis har ett straffvärde som ligger i den nedre delen av straffskalan. Tvärtom borde det för ett större antal brott förhålla sig så att den vanligaste gärningen av den aktuella brottstypen innefattar försvårande moment, och därmed bör brottet ha ett straffvärde som ligger högre upp i straffskalan. Så kan exempelvis vara fallet när det gäller brottet rån.

Enligt 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen brottsbalken ska det vid straffvärdebedömningen särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Andra meningen infördes 2010 i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå för brott mot person i förhållande till tidigare praxis. Det kan finnas ett behov av en analys av om tillägget av andra meningen fått den effekt som avsågs när bestämmelsen infördes.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som säkerställer att brott som innebär angrepp mot person och brott som ger upphov till personskador, exempelvis vålds- och sexualbrott, såväl

uppsåtliga som oaktsamma, straffvärdemässigt värderas strängare än i dag.

I denna del innebär uppdraget att straffskalans spännvidd ska utnyttjas i betydligt större utsträckning än vad som är fallet i dag. Den övre halvan av straffskalan bör inte vara reserverad för enbart vissa särskilt allvarliga gärningar, utan straffvärdet bör även i andra fall kunna ligga i mitten eller den övre delen av straffskalan.

Vid flerfaldig brottslighet ska varje brott ha betydelse för straffvärdet

Med flerfaldig brottslighet avses att en person döms till ansvar för fler än ett brott. I Sverige, liksom i övriga nordiska länder, tillämpas vid flerfaldig brottslighet som huvudregel principen om gemensamt straff. Det innebär att rätten bestämmer en gemensam påföljd för brotten med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Rätten ser alltså till brottsligheten som helhet när straffet bestäms.

Reglerna om straffmätning av flerfaldig brottslighet har under en längre tid varit föremål för politisk diskussion. Flerbrottsutredningen lämnade i sitt betänkande Skärpta straff för flerfaldig brottslighet (SOU 2023:1) förslag som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen anser att de förslag som lämnats av Flerbrottsutredningen utgör ett steg i rätt riktning. Enligt regeringen talar dock starka skäl, i linje med de kriminalpolitiska överväganden som redogjorts för under rubriken ”Kriminalpolitiska utgångspunkter för uppdraget”, för att en mer genomgripande förändring är nödvändig. Det är av stor vikt för brottsoffret och hans eller hennes känsla av upprättelse att varje enskilt brott får ett tydligt genomslag vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. Detta är också viktigt för att påföljderna som döms ut ska uppfattas som rimliga och rättvisa.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med viss straffreduktion, och

- överväga, och oavsett ställningstagande i sak, föreslå ytterligare begränsning av straffreduktionen vid allvarliga brott mot person.

Dubbla straff för brott som har samband med kriminella nätverk

Den 1 juli 2023 infördes en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella (29 kap. 2 a § brottsbalken). Regeringen har i den proposition som låg till grund för införandet av bestämmelsen gett uttryck för att ytterligare förändringar kan vara nödvändiga för att säkerställa att straffen som döms ut för brott som begås i kriminella nätverk, eller i övrigt som ett led i organiserad brottslighet, återspeglar allvaret i den här typen av brottslighet (prop. 2022/23:53 s. 77).

Organiserad brottslighet och brott i kriminella nätverk utgör ett mycket stort samhällsproblem. Sådan brottslighet är särskilt allvarlig, vilket måste komma till uttryck i de straff som döms ut.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk och deras organiserade kriminella verksamhet.

Vid tillämpningen av bestämmelsen ska straffet motsvara det dubbla straff som annars skulle ha dömts ut, om inte tungt vägande skäl, såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning än det dubbla (jfr den danska regleringen i 81 a – 81 c §§ straffeloven). Detta kan åstadkommas genom att tillämpningsområdet för den befintliga bestämmelsen i brottsbalken utvidgas eller genom att det införs en ny kompletterande bestämmelse.

Billighetsskäl ska ha mindre betydelse för påföljdsbestämningen

Vid straffmätningen och påföljdsvalet ska vissa omständigheter hänförliga till den tilltalades person eller som har inträffat efter brottet (s.k. billighetsskäl) beaktas i lindrande riktning, 29 kap. 5 § brottsbalken. I förarbetena beskrivs det som att det vore orättfärdigt om det vid påföljdsbestämningen inte fanns utrymme för att beakta sådana omständigheter (prop. 1987/88:120 s. 47). Det kan handla om att brottet även får andra konsekvenser för den tilltalade, exempelvis uppsägning från arbetet, eller att verkställigheten av påföljden, exempelvis på grund av hög ålder eller sviktande hälsa, kan påverka den tilltalade särskilt hårt.

Att omständigheter hänförliga till den tilltalade beaktas vid påföljdsbestämningen är ett avsteg från den grundläggande principen att påföljden ska bestämmas utifrån brottets allvar. Det bör krävas starka skäl för att ett sådant avsteg ska vara motiverat. Vidare innebär reglerna att den tilltalades intressen delvis ges företräde framför andra intressen som exempelvis brottsoffrets möjlighet till upprättelse. Skadan som orsakats brottsoffret blir inte mindre av att gärningspersonen förlorat sitt arbete. Att sådana hänsyn tas vid påföljdsbestämningen innebär en risk för att den påföljd som döms ut inte uppfattas som rimlig och rättvis utifrån samhällets och brottsoffrets perspektiv.

Utöver de traditionella billighetsskälen finns det enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken möjlighet till strafflindring för en tilltalad som medverkar i utredningen av sin egen eller någon annans brottslighet. Dessa bestämmelser är huvudsakligen motiverade av effektivitetsskäl och skiljer sig därmed från billighetsskälen i 29 kap. 5 § brottsbalken som framför allt motiveras av humanitetshänsyn (prop. 1987/88:120 s. 47, jfr även prop. 2014/15:37 s. 21 och 55 samt prop. 2021/22:186 s. 57). Syftet med bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan är framför allt att förbättra möjligheterna att utreda allvarliga brott genom att skapa ett incitament för den som är tilltalad att lämna information av väsentlig betydelse för utredningen. För att möjligheterna att klara upp allvarlig brottslighet inte ska försämrats bör bestämmelserna om strafflindring vid utredningsmedverkan vara kvar även i ett reformerat påföljdssystem.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetsskälen utmönstras eller i vart fall ges en mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen.

Nya påföljder och förändrade regler för val av påföljd

Enligt regeringens uppfattning har dagens system i allt för stor utsträckning utformats med hänsyn till gärningspersonens intressen. Detta behöver förändras. Det är inte rimligt att den grundläggande regeln för påföljdsvalet är utformad som en presumtion mot fängelse. Är brottet tillräckligt allvarligt bör påföljden bestämmas till fängelse, och den tilltalades personliga omständigheter bör endast i undantagsfall beaktas. Gärningspersonens

intresse av att undvika ett fängelsestraff bör inte gå före brottsoffers rätt till upprättelse och intresset av att påföljden står i rimlig proportion till brottet.

Det kan av trovärdighetsskäl även fortsättningsvis finnas anledning att för vissa brottstyper, särskilt sådana som hotar grundläggande samhällsfunktioner som rättsväsendet, ingripa med en sträng påföljd även om det inte är motiverat av brottets straffvärde. Brottslighetens art bör därför även fortsättningsvis ha betydelse för påföljdsvalet. Detsamma gäller beträffande återfall. Lagstiftningen måste ge tydligt uttryck för att återfall i annat än bagatellartad brottslighet ska påverka valet av påföljd.

Påföljdssystemet bör även fortsättningsvis innehålla alternativ till fängelse, för situationer då brottsligheten inte är så allvarlig att ett fängelsestraff är motiverat. Redan förhållandet att utgångspunkterna för påföljdsvalet ändras medför att ändringar av de befintliga påföljderna behövs, för att säkerställa att dessa är anpassade till de nya bestämmelserna om påföljdsval. Det kan exempelvis innebära att påföljderna behöver rangordnas i förhållande till varandra och graderas utifrån ingripandegrad. Det kan också innebära att de nuvarande påföljderna och möjligheterna att kombinera dessa med varandra och med olika föreskrifter behöver delas upp i flera olika påföljder. Exempelvis kan det finnas anledning att göra samhällstjänst till en självständig påföljd. Vidare kan det finnas ett behov av fler påföljdsalternativ, t.ex. hemarrest.

Påföljdssystemet kan vidareutvecklas utifrån de befintliga påföljderna eller som ett nytt system med en helt eller delvis ny uppsättning påföljder inom ramarna för de kriminalpolitiska utgångspunkter som redovisats under rubriken ”Kriminalpolitiska utgångspunkter för uppdraget” (jfr Påföljdsutredningens förslag i SOU 2012:34).

I framtidens påföljdssystem kan det oftare än i dag bli möjligt att använda en påföljd med vårdinriktning när någon döms för ringa narkotikabrott där gärningen har sin grund i beroendesjukdom.

Förslagen kan ge upphov till ett behov av att anpassa bestämmelserna i brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom.

Utredaren ska därför

- föreslå ändringar av påföljderna,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar av reglerna om påföljdsval där grundregeln ska vara att påföljden ska bestämmas utifrån brottets allvar i form av dess straffvärde, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som syftar till att möjligheten att ta hänsyn till den tilltalades personliga omständigheter vid påföljdsvalet ska begränsas – utrymme för sådana hänsyn kan också finnas i reglerna om hur påföljderna ska verkställas.

Vissa avgränsningar av deluppdraget att reformera påföljdssystemet

Uppdraget omfattar inte påföljdsregleringen för allvarligt psykiskt störda lagöverträdare. Utredaren är dock oförhindrad att föreslå de följdändringar som bedöms vara nödvändiga.

Uppdraget omfattar inte heller de särskilda påföljdsreglerna för unga lagöverträdare, som ses över av utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:13). Vidare omfattar uppdraget inte reglerna om villkorlig frigivning, straffskärpning för återfall eller de övriga frågor som ses över av Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10).

En presumtion för häktning ska gälla i fler fall

Häktning är inte sällan en förutsättning för att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda och lagföra misstänkta för brott. Detta gäller särskilt när utredningen riskerar att förstöras om den misstänkte är på fri fot. Även risken för att den misstänkte fortsätter att begå brott eller undandrar sig lagföring eller straff kan göra att häktning är nödvändigt. Det är alltså viktigt att häktning kan användas när det finns behov av det. Detta gäller särskilt när brottsligheten är allvarlig.

Det finns en särskild regel om presumtion för häktning vid allvarliga brott (24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Presumtionsregeln har länge gällt när det för brottet inte är förskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Presumtionsregeln innebär att den som är på sannolika skäl misstänkt för ett sådant brott bara ska släppas på fri fot om det är uppenbart att det saknas skäl till häktning.

Till följd av propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk beslutade riksdagen nyligen att sänka gränsen för presumtionsregeln, så att den tillämpas när misstanken avser ett brott med lägst ett år och sex månaders fängelse i straffskalan (prop. 2022/23:53, bet. 2022/23:JuU8 och rskr. 2022/23:179). Tillsammans med vissa straffskärpningar innebär sänkningen att presumtionsregeln framöver även täcker in allvarliga brott som rån, grov misshandel och grov utpressning. Detta är brott som är vanligt förekommande i kriminella nätverk, och genom att brotten omfattas av presumtionsregeln skapas bättre förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna att effektivt utreda och lagföra dessa. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2023.

Häktning är ett viktigt verktyg för att förhindra och klara upp allvarlig brottslighet, även när brottet inte har någon koppling till kriminella nätverk och inte omfattas av den utvidgade tillämpningen av presumtionsregeln. Det finns därför anledning att återkomma till presumtionsregelns utformning och tillämpningsområde, vilket också har aviserats i samband med de lagändringar som nyligen har gjorts (se prop. 2022/23:53 s. 131). När utredaren nu ska göra en bred översyn av straffskalorna är det ett lämpligt sammanhang att samtidigt överväga i vilka ytterligare fall presumtionsregeln, som är relaterad till ett brotts minimistraff, bör kunna tillämpas.

Det finns således skäl att analysera hur lagstiftningen kan ändras så att presumtionsregeln kan tillämpas även vid vissa andra allvarliga brott, där en mer regelmässig användning av häktning framstår som angeläget och motiverat. Inte minst behöver detta övervägas när det gäller mäns våld mot kvinnor. Samhället har ett ansvar för att skydda kvinnor från våld och andra kränkningar i nära relationer. Det ställs därför stora krav på att samhället och de brottsbekämpande myndigheterna kan agera och vidta nödvändiga och effektiva åtgärder i dessa fall. En utökad och mer regelmässig användning av häktning vid t.ex. grov kvinnofridskränkning, som i dag inte omfattas av presumtionsregeln, kan stärka skyddet för utsatta kvinnor genom att en våldsam man frihetsberövas snabbt och därigenom hålls borta från hemmet. Det kan också skapa bättre förutsättningar för att säkra bevisning så att lagföring kan säkerställas, vilket är viktigt för brottsoffrets upprättelse.

En presumtion för häktning i de aktuella fallen kan åstadkommas på olika sätt. Ett alternativ är att sänka gränsen för presumtionsregeln ytterligare. En sänkning som innebär att presumtionen tillämpas redan när misstanken avser

ett brott med lägst ett års fängelse i straffskalan innebär att även grov kvinnofridskränkning, med nuvarande straffskala, omfattas av en presumtion för häktning. Tillämpningsområdet kan dock även utökas på andra sätt, som också gör det möjligt att undvika att presumtionsregeln träffar brott där en mer regelmässig användning av häktning inte framstår som en lika angelägen åtgärd. Exempelvis kan straffskärpningar i form av höjda minimistraff leda till att vissa specifika brott omfattas av presumtionsregeln. Med en sådan åtgärd markeras samtidigt brottets allvar, vilket är av särskild vikt inte minst vid mäns våld mot kvinnor. Ett annat sätt att utöka tillämpningsområdet kan vara att med en uppräkningsange vilka ytterligare brott som bör omfattas av en presumtion för häktning.

Presumtionsregeln bör även fortsättningsvis endast kunna tillämpas vid misstanke om allvarlig brottslighet.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå ändringar som innebär att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet även ska gälla vid vissa andra allvarliga brott som t.ex. grov kvinnofridskränkning, antingen genom att sänka gränsen för tillämpning av presumtionsregeln till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan eller på något annat sätt, och
- oavsett ställningstagande lämna nödvändiga författningsförslag som möjliggör att gränsen för presumtionsregeln kan sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en uttömmande och heltäckande redogörelse för förslagens konsekvenser, såväl ekonomiska som övriga. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren lägga särskild vikt vid effekterna för rättsväsendets olika myndigheter, t.ex. Kriminalvården. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. I konsekvensbeskrivningen ingår att analysera, beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag. Konsekvensanalysen ska påbörjas så tidigt som möjligt. Utredaren ska motivera sina ställningstaganden även utifrån kostnadseffektivitet.

Utredaren ska redogöra för förslagets konsekvenser vad gäller förenligheten med grundläggande fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt barnets rättigheter bl.a. utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). De önskvärda effekter som kommer till uttryck i relevanta tillkännagivanden från riksdagen ska också tas i beaktande.

Utredaren ska särskilt uppmärksamma vilka förändrade krav som ett genomförande av förslagen innebär för berörda myndigheter.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhets-, likabehandlings-, ungdoms- och barnrättsperspektiv i de analyser som görs.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget, till exempel beredningen av Preskriptionsutredningens betänkande SOU 2021:90.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och, i den mån det bedöms vara nödvändigt och lämpligt, samråda med andra utredningar som kan vara relevanta för uppdraget. Av särskilt intresse är Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10), Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (Ju 2021:17) och Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:13).

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta. De nordiska ländernas regleringar bör då särskilt uppmärksammas. I detta sammanhang ska utredaren undersöka och beskriva hur påföljdssystemet är utformat i några länder som är jämförbara med Sverige, däribland de nordiska länderna, Tyskland och Storbritannien.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2025.

(Justitiedepartementet)