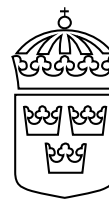


Regeringens proposition

2016/17:108



Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott

Prop.
2016/17:108

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Falun den 9 februari 2017

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag som innebär att straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott skärps. Förslagen innebär höjda minimistraff för brotts typerna grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning. Vidare föreslås skärpningar av straffskalorna för brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.....	9
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.....	11
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	13
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	15
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Behovet av en reform.....	17
4.1	Gällande reglering om straffnivån för allvarliga våldsbrott.....	17
4.1.1	Allmänt om straffskalor och straffvärde.....	17
4.1.2	Närmare om 2010 års straffmättningsreform.....	18
4.2	Hur reglerna har tillämpats	21
4.2.1	Vad kan utläsas av lagföringsstatistik och domar?.....	21
4.2.2	Framförd kritik	24
4.3	Slutsatser	25
5	En skärpning av straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott	27
5.1	Hur straffskalorna ska skärpas.....	27
5.2	Vilka brottstyper bör omfattas av övervägandena?	30
5.3	Närmare överväganden.....	32
5.3.1	Dråp	32
5.3.2	Grov misshandel och synnerligen grov misshandel.....	34
5.3.3	Rån och grovt rån	36
5.3.4	Grov utpressning	38
5.3.5	Grovt olaga tvång	40
5.3.6	Grovt olaga hot.....	41
5.3.7	Könsstympning av kvinnor.....	42
5.4	Följder av straffskaleskärpningarna	43
5.4.1	Förhållandet till vissa aspekter av 2010 års straffmättningsreform	43
5.4.2	Andra konsekvenser	45
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	49

7	Ekonomiska konsekvenser	49	Prop. 2016/17:108
8	Författningskommentar	50	
8.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	50	
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor	54	
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall	56	
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott	56	
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	57	
8.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	58	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Straffskalorna för allvarliga våldsbrott (SOU 2014:18)	60	
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	67	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	71	
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	72	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 februari 2017	73	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,
3. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
4. lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,
5. lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,
6. lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Häri genom föreskrivs att 3 kap. 6 och 11 §§, 4 kap. 4 och 5 §§, 8 kap. 6 § och 9 kap. 4 och 12 §§ brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

6 §¹

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för *grov misshandel* till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid *bedömande* av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms *dock* till fängelse i lägst *fyra* och högst tio år. Vid *bedömande* av om brottet är synnerligen grovt ska särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har orsakat synnerligt lidande eller om gärningsmannen har visat synnerlig hänsynslöshet.

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för *grov misshandel* till fängelse i lägst ett *år och sex månader* och högst sex år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska *det* särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms *för synnerligen grov misshandel* till fängelse i lägst *fem* och högst tio år. Vid *bedömningen* av om brottet är synnerligen grovt ska *det* särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har orsakat synnerligt lidande eller om gärningsmannen har visat synnerlig hänsynslöshet.

11 §²

För försök eller förberedelse till mord, dråp, barnadråp eller sådan misshandel som inte är ringa, och för stämpling till mord, dråp *eller* grov misshandel eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra

För försök eller förberedelse till mord, dråp, barnadråp eller sådan misshandel som inte är ringa, och för stämpling till mord, dråp, grov misshandel *eller synnerligen grov misshandel* eller underlåtenhet att

¹ Senaste lydelse 2010:370.

² Senaste lydelse 2016:508.

Prop. 2016/17:108 sådant brott döms det till ansvar avslöja eller förhindra sådant brott enligt 23 kap. döms det till ansvar enligt 23 kap.

4 kap.

4 §³

Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för olaga tvång till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga tvång till fängelse i lägst *sex* månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

Om brottet är grovt döms för grovt olaga tvång till fängelse i lägst *nio* månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

5 §⁴

Om någon lyfter vapen mot någon annan eller annars hotar med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst *sex* månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst *nio* månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller
2. om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

8 kap.

6 §⁵

Om brott som avses i 5 § är grovt, döms för grovt rån till fängelse i lägst *fyra* och högst tio år.

Om brott som avses i 5 § är grovt, döms för grovt rån till fängelse i lägst *fem* och högst tio år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om våldet har varit livsfarligt,

³ Senaste lydelse 2016:508.

⁴ Senaste lydelse 2016:508.

⁵ Senaste lydelse 2016:508.

2. om gärningsmannen har tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars har visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning, eller

3. om gärningen har varit av särskilt farlig art.

9 kap.

4 §⁶

Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är, döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för *utpressning* till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms för *ringa utpressning* till böter.

Om brottet är grovt döms för *grov utpressning* till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

Om brottet är grovt döms för *grov utpressning* till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

12 §⁷

Vad som föreskrivs i 8 kap. 13 § om inskränkning i åklagares åtalsrätt *skall* gälla även de brott som angetts i detta kapitel, dock inte grovt bedrägeri.

Det som föreskrivs i 8 kap. 13 § om inskränkning i åklagares åtalsrätt *ska* gälla även de brott som angetts i detta kapitel, dock inte grovt bedrägeri och *grov utpressning*.

Bedrägeri eller bedrägligt beteende, som består i att någon gjort avtalsstridigt uttag på eget kredit- eller tillgångskonto, och bedrägligt beteende, som avses i 2 § andra stycket, får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

⁶ Senaste lydelse 2016:508.

⁷ Senaste lydelse 1994:1411.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i högst fyra år.

Om brottet har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende, ska det bedömas som grovt. För grovt brott döms det till fängelse i lägst två och högst tio år.

Föreslagen lydelse

2 §²

Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i lägst två och högst sex år.

Är brottet med hänsyn till omständigheterna mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

Är brottet grovt, döms till fängelse i lägst fem och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om könsstympningen är särskilt omfattande eller om gärningen har orsakat livsfara eller allvarlig sjukdom eller om gärningsmannen i annat fall har visat synnerlig hänsynslöshet.

För försök, förberedelse och stämpling samt för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1998:407.

² Senaste lydelse 2016:512.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Prop. 2016/17:108

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

1. mord, dråp, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage,

3. sådan brottslighet som avses i

a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,

b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,

c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, och

d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism, samt

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och be-

¹ Senaste lydelse 2016:94.

Prop. 2016/17:108 och andra internationellt skyddade straffning av brott mot diplomater
personer. och andra internationellt skyddade
personer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

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

Prop. 2016/17:108

Häriigenom föreskrivs att 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2016/17:92 *Föreslagen lydelse*

3 §¹

Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken, 3. grov misshandel *och synnerligen grov misshandel*, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplatsabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattningsmed kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
17. brott enligt 18, 18 a och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,
18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,
19. olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

¹ Senaste lydelse 2016:514.

Prop. 2016/17:108 _____

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Prop. 2016/17:108

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högföräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande macts räkning,

6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

7. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den

7. mord, dråp, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att på-

¹ Senaste lydelse 2014:1421.

Prop. 2016/17:108 som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. verka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Tillstånd enligt första stycket får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Prop. 2016/17:108

Häri genom föreskrivs att 2 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta, om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

1. mord, dråp, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta, om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage,

3. sådan brottslighet som avses i

a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,

b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,

c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, och

d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism,

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som av-

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt

¹ Senaste lydelse 2014:436.

Prop. 2016/17:108 ses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, samt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, samt

5. brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

Regeringen gav den 14 mars 2013 en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå ändringar av straffskalorna för grov misshandel, rån, grovt rån, grov utpressning och – där det behövdes – andra allvarliga våldsbrott (dir. 2013:30). Syftet var att åstadkomma en höjd straffnivå för dessa brott.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om skärpta straff för allvarliga våldsbrott, lämnade den 2 april 2014 betänkandet *Straffskalorna för allvarliga våldsbrott* (SOU 2014:18). Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2014/02430/L5).

Riksdagen har sett det som angeläget att utredningens förslag om skärpta straff för vissa allvarliga våldsbrott genomförs så snart som möjligt och har gett regeringen till känna att regeringen ska återkomma till riksdagen med sådana förslag (bet. 2014/15:JuU14, mom. 45, rskr. 2014/15:138).

I denna proposition behandlas samtliga av utredningen förslagna straffskaleändringar. Utredningens förslag till en ny straffbestämmelse om dråp som begås under synnerligen mildrande omständigheter går regeringen däremot inte vidare med.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som framgår av avsnitt 2.1–2.6 i denna proposition.

Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

4 Behovet av en reform

4.1 Gällande reglering om straffnivån för allvarliga våldsbrott

4.1.1 Allmänt om straffskalor och straffvärde

Att straffskalorna och straffvärdebegreppet har en central roll i påföljdsbestämningen framgår av 29 kap. 1 § brottsbalken. Enligt bestämmelsen ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Av bestämmelsens andra stycke följer bl.a. att det vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas vilken skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit.

Prop. 2016/17:108 Med straffvärde avses brottets svårhet – eller allvar – i förhållande till andra brott. Åtskillnad görs därvid mellan det abstrakta och det konkreta straffvärdet.

Det *abstrakta straffvärdet* avser en hel brottstyps straffvärde, uttryckt genom angivande av brottets straffskala. Detta abstrakta värde är därmed ett mått på hur allvarligt lagstiftaren vill se på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Det innebär att även lagstiftaren måste göra en bedömning av vilken fara, kränkning eller skada en brottstyp rent generellt innebär. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Av detta följer att straffskalan måste ha en viss spännvidd, löpande från ett lägsta straff till ett högsta.

Med det *konkreta straffvärdet* avses det exakta straffvärde som fastställs för en enskild gärning, med tillämpning av de föreskrifter av generell karaktär som kan finnas i lag.

Föreskriften att straffvärdet ska vara avgörande för straffmätningen är ett uttryck för de båda principerna om *proportionalitet* och *ekvivalens*, som innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ges lika stränga straff. Straffvärdebedömningen är således ett relativt omdöme och innebär att olika brott måste jämföras med varandra.

Av det hittills sagda har alltså framgått att proportionalitets- och ekvivalensprinciperna är grundläggande för påföljdssystemets utformning, men att det inte framgår av dessa principer i sig vilken abstrakt eller konkret straffnivå ett brott ska ha. Detta följer i stället av den för brottet tillämpliga straffskalan respektive brottets straffvärde.

För den lagstiftare som vill uppnå en höjd straffnivå för vissa brott står därmed två metoder till buds. Den ena är att justera straffskalorna för de aktuella brottstyperna. Den andra är att reformera de generella och på alla brottstyper tillämpliga reglerna om straffmätning. Den senare metoden kom till användning vid en reform som beslutades år 2010 och som syftade till att höja straffen för allvarliga våldsbrott (se prop. 2009/10:147).

4.1.2 Närmare om 2010 års straffmättningsreform

Anförda skäl för reformen

När det gällde behovet av en höjd straffnivå anfördes i reformens motiv till en början att den grundläggande utgångspunkten för påföljdsbestämningen även fortsättningsvis skulle vara brottets allvar. Straffet skulle därmed återspegla hur allvarligt – klandervärt – det brott var som den tilltalade dömdes för. Proportionalitets- och ekvivalensprinciperna skulle gälla. Som skäl för reformen anfördes därefter följande (se prop. 2009/10:147 s. 9 f.).

Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid till följd av samhällsutvecklingen. När synen har förändrats mera varaktigt och inte kan få eller inte ges ett tillräckligt genomslag inom ramen för gällande lagstiftning om hur domstolarna ska bestämma straff måste lagstiftningen ändras.

När det gäller allvarliga former av avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet har det sett över en längre tid skett flera förändringar i sam-

hället som inneburit att synen på sådana brott är strängare i dag. Det gäller t.ex. brott mot liv, grövre misshandelsbrott, grövre frihets- och fridsbrott samt rånbrott men även andra brott med inslag av allvarligt våld eller hot om våld.

Individens rättigheter har förstärkts inom familjen, i skolan, i arbetslivet och i samhället i övrigt. Exempelvis är barnaga förbjudet sedan lång tid. Straffbestämmelserna om misshandel har ändrats i fråga om gränsdragningen mellan grovt brott och brott av normalgraden för att fler brott ska betraktas som grova. Bestämmelser om fridskränkingsbrott, som ger ett skydd mot upprepade integritetskränkningar av närstående eller tidigare närstående, har införts. Sexualbrottsbestämmelserna har reformerats, senast 2005 i syfte att förstärka individens rätt till personlig och sexuell integritet. Straffet för mord har nyligen ändrats så att det är möjligt att döma till längre tidsbestämda straff än tidigare samtidigt som det fortsatt är möjligt att döma till livstid. Syftet med den ändringen var att skapa utrymme för en mer nyanserad straffmätning för mord och en högre straffnivå för detta brott.

Den allmänt ökade välfärden, den tekniska utvecklingen och utvecklingen på andra områden har medfört att risken för att alls drabbas av fysiska skador eller drabbas av bestående fysiska skador har minskat. Exempelvis har skyddsåtgärder inom arbetslivet och olycksförebyggande åtgärder på trafikområdet ökat. Framstegen på det medicinska området och tillgången till sjukvård har inneburit bättre möjligheter att förebygga eller behandla skador och sjukdomar.

Vidare finns numera en större medvetenhet om att allvarliga våldsbrott innebär att offret inte bara drabbas av fysiskt våld och fysiska skador utan ofta också utsätts för psykiska påfrestningar. Det gäller inte minst när våldet riktas mot vuxna som är närstående till förövaren eller drabbar barn. Även anhöriga till brottsoffret kan påverkas genom att de känner oro för offret eller upplever otrygghet för egen del. De allvarliga våldsbrotten kan dessutom skapa rädsla eller verka begränsande för en vidare krets av människor, inte minst i de större och mer anonyma samhällen som många i dag lever i. Det gäller t.ex. när brotten förövas på vissa särskilda platser eller drabbar särskilda grupper. Personer med en kriminell livsstil som ingår i gäng använder också allvarligt våld och utnyttjar rädslan för att utsättas för sådant våld i syfte att främja brottslighet i organiserade former. Det kan i förlängningen hota grundläggande samhällsfunktioner och demokratiska värden.

Detta innebär att de allvarliga våldsbrotten utgör ett större hot mot enskilda än tidigare. En stadig ökning av antalet polisanmälda våldsbrott kan ses som en bekräftelse på detta. Vissa av brotten hotar också samhället i högre grad numera. Samtidigt har utvecklingen medfört att vissa andra brottstyper generellt sett utgör ett mindre hot. Det gäller främst förmögenhetsbrotten. Den materiella levnadsstandarden har höjts och möjligheterna att skydda sig mot dessa brott eller mot betydande verkningar av dem har ökat väsentligt, t.ex. genom användning av lås och larmanordningar samt försäkringar. Antalet polisanmälda stöldbrott har också minskat avsevärt.

Samhällsutvecklingen sedd över längre tid har alltså inneburit att de allvarliga våldsbrotten måste ses som betydligt allvarligare än tidigare och som mer klandervärda än vissa andra brottstyper. Denna strängare syn bör återspeglas i en straffnivå för våldsbrotten som står i proportion till deras allvar och ligger högre än ingripandenivån för främst förmögenhetsbrotten.

Prop. 2016/17:108 En strängare syn på allvarliga våldsbrott får dessutom anses ha kommit till uttryck genom avskaffandet år 2010 av åtalspreskription, påföljds-preskription och absolut preskription såvitt gäller mord och dråp – även på försöksstadiet – som begåtts av vuxna lagöverträdare.

Vad reformen innebar

Det huvudsakliga syftet med reformen var att åstadkomma höjningar av straffen för de allvarliga våldsbrotten generellt och även relativt i förhållande till andra brott. Detta skulle uppnås genom att det redan befintliga utrymmet inom straffskalorna togs i anspråk och således utan att straffskalorna ändrades. De allmänna bestämmelserna om straffvärde ändrades därför på så sätt att de objektiva omständigheter som är kännetecknade för allvarliga våldsbrott – att gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person – pekades ut som omständigheter som skulle *särskilt* beaktas vid bedömningen av straffvärdet och därmed värderas högre. Detta skedde genom införande av en ny andra mening av denna innebörd i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Den uttalade avsikten var att åstadkomma höjningar med uppemot en tredjedel för brott med ett straffvärde på sex månader eller mer.

Med ”allvarliga våldsbrott” menades brott där gärningen hade bestått i eller innefattat uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämställt handlande, direkt riktat mot en annan person. Med ”jämställt handlande” avsågs därvid att ha försatt någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd eller att – utan våld eller hot – ha berövat någon friheten. Att angreppet skulle vara ”allvarligt” angavs innebära att brottets straffvärde skulle motsvara fängelse i sex månader eller mer. Mot denna bakgrund angavs följande om de brott som vid tillämpning av 29 kap. 1 § andra stycket skulle anses ha inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och därmed utgöra ett allvarligt våldsbrott (s. 41).

Exempel på sådana angrepp är mord, dråp, grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människorov, olaga frihetsberövande, grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning samt rån och grovt rån men däremot inte förmögenhetsbrott som enbart inneburit angrepp på någons ekonomiska trygghet. Andra exempel på angrepp som omfattas är grövre fall av olaga tvång, olaga hot, utpressning, myteri, våld eller hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak och brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstypning av kvinnor. Vidare omfattar bestämmelsen i regel grov våldtäkt, grov våldtäkt mot barn, våldtäkt och våldtäkt mot barn. Även andra sexualbrott kan omfattas. Också t.ex. människohandel, sjö- och luftfartssabotage och våldsamt upplopp kan omfattas. Detsamma gäller sådana brott som begås med en särskild avsikt eller under speciella omständigheter, t.ex. folkmord enligt lagen (1964:169) om straff för folkmord och terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

I propositionen lämnades omedelbart därefter vissa anvisningar i frågan om hur straffvärdet fortsättningsvis skulle bestämmas (s. 41 f.).

Om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person ska brottets straffvärde anses vara högre än det straffvärde som skulle ha följt vid en bedömning enligt tidigare praxis.

Straffvärdet ska anses ligga över straffminimum eller den allra nedersta delen av straffskalan för det aktuella brottet. För brott som sedan tidigare har en straffvärdenivå en bit upp i straffskalan ska straffvärdet anses ligga på en ytterligare högre nivå. Höjningen av straffvärdet bör vara större för brott av det förra slaget än för brott av det senare slaget. För brott med mycket höga straffnivåer kan den relativa höjningen vara något mindre. Någon gång kan höjningen också påverkas av om angreppet är mindre framträdande när det gäller brott som innefattar även annan kränkning. Exempelvis bör en höjning ske med cirka två månader för brott som har en straffvärdenivå från och med fängelse i sex månader och upp till ett år. På nivån från och med ett år och upp till två år bör höjningen vara tre–fem månader. Vidare bör på t.ex. nivån fem år en höjning ske med cirka ett år och på nivån sex år och uppemot åtta år en höjning ske med cirka ett och ett halvt år. Vid straffvärdebedömningen ska också försvarande och förmildrande omständigheter enligt [29 kap.] 2 och 3 §§ som har förelegat i det enskilda fallet påverka i skärpande respektive mildrande riktning. I förekommande fall ska hänsyn även tas till övriga omständigheter relevanta för straffmätningen. Den övre delen av respektive straffskala bör användas i större utsträckning än tidigare samtidigt som den nedre delen av straffskalan kan användas på ett mer differentierat sätt.

I viss begränsad utsträckning innefattade 2010 års reform också straffskalejusteringar. Så infördes ett särskilt straffminimum om fyra år för de allvarligaste fallen av grov misshandel (misshandel som är att anse som synnerligen grov) samtidigt som minimistraffen för de grova formerna av utpressning och vållande till annans död höjdes. För dessa brottstyper ansågs det således finnas ett behov av höjd straffnivå även utöver vad som avsågs följa av reformens övriga delar. Vidare gjordes ändringar som syftade till att ge försvarande och förmildrande omständigheter – enligt 29 kap. 2 och 3 §§ – ökat genomslag, detta i syfte att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen av brott i allmänhet. Slutligen företogs en ändring i 29 kap. 4 § som avsåg att förtydliga att återfall i brott ska beaktas i skärpande riktning vid bestämmande av straff.

4.2 Hur reglerna har tillämpats

4.2.1 Vad kan utläsas av lagföringsstatistik och domar?

Brottsförebyggande rådets utvärdering

Brottsförebyggande rådet fick i februari 2012 i uppdrag av regeringen att utvärdera om syftet med 2010 års reform hade uppnåtts och avsedda straffskärpningar åstadkommit. I uppdraget ingick att undersöka om och i vilken mån reformen hade inneburit att straffnivåerna för allvarliga våldsbrott och för grovt vållande till annans död hade skärpts. Det ingick även att undersöka om spännvidden vid straffvärdebedömningen av brott i allmänhet ökat och om återfall beaktades i högre grad i skärpande riktning vid straffmätningen.

I utvärderingen användes tre olika empiriska material. Den övergripande statistiska bilden av strafflängd och straffens spännvidd belystes utifrån ett särskilt uttag från lagföringsstatistiken. Uttaget omfattade lagföringar under åren 2000–2012 gällande misshandel, rån, våldtäkt, försök

Prop. 2016/17:108 till mord och dråp, utpressning och vållande till annans död i kombination med misshandel. Vidare analyserades 469 domar från åren 2008–2012 avseende ett antal av de relevanta brottstyperna. Därutöver genomfördes intervjuer med åklagare och domare från olika instanser.

Resultatet av den gjorda utvärderingen redovisades för regeringen i mars 2014 (Brå rapport 2014:6). Av rapporten framgår sammanfattningsvis följande.

Analysen av särskilt framtagna lagföringsuppgifter visade att strafflängden för grov misshandel – inklusive misshandel som är att anse som synnerligen grov – hade ökat med i genomsnitt två månader. Ökningen kvarstod även när andra för strafflängden relevanta omständigheter beaktats, såsom antal brott i lagföringen och gärningsmannens tidigare belastning. De längre straffen kunde inte heller förklaras av att våldet blivit grövre i termer av förändrade våldsmetoder. Granskningen av domar visade tvärtom att våldet snarare blivit lindrigare under samma brottsrubricering. Detta kunde sannolikt hänga samman med att fler gärningar som tidigare rubricerades som misshandel av normalgraden efter reformen rubricerats och lagförts som grov misshandel, vilket även Högsta domstolen hade uppfattat vara ett av straffmättningsreformens syften. Den utvecklingen hade rimligen i någon mån hållit tillbaka reformens mätbara effekt på strafftiderna i lagföringsstatistiken. Om strafflängden i stället studerades för en specifik typ av gärning, t.ex. knivvåld eller våld med slagvapen, framgick det att den hade ökat med i genomsnitt 20–30 procent efter reformen, vilket korresponderade med de i förarbetena rekommenderade uppräkningsarna.

Straffen för fullbordat mord hade också blivit väsentligt längre, även om detta sannolikt till stor del förklarades av att maximum för det tidsbestämda straffet hade höjts till 18 år så sent som ett år före straffmättningsreformerna. Straffen för fullbordat dråp samt försök till mord och försök till dråp hade emellertid ökat mycket marginellt. Samtidigt framgick det av granskningen av domar att domstolen inte sällan refererade till straffmättningsreformerna vid exempelvis försök till mord och dråp. Dessutom visade granskningen att domar gällande försök till dödligt våld efter reformen i högre grad omfattade mindre grova gärningar, som sannolikt hade rubricerats som grov misshandel. Mycket tydde därmed på att straffmättningsreformerna hade fått genomslag även på dessa brott, och att den rent statistiska effekten var något underskattad.

Straffen för grov utpressning och grovt vållande till annans död hade som väntat blivit längre efter reformerna, främst till följd av det höjda minimistraffet. För grov utpressning motsvarade ökningen omkring en och en halv månad, medan den för grovt vållande till annans död var mer markant.

Totalt sett observerades däremot i lagföringsdata inga öknings i strafflängd för misshandel av normalgraden, våldtäkt, utpressning av normalgraden eller rån. För misshandel av normalgraden kunde dock den utblivna ökningen till betydande del vara ett resultat av att fler misshandelsbrott efter reformerna i stället rubricerats som grova brott, vilket gjorde att de faktiska effekterna av straffskärpningarna inte alltid var observerbara i lagföringsuppgifterna.

När det gällde spännvidden i straffmätningen visade lagföringsdata en tydligt ökad spännvid när det gällde misshandelsbrotten. Den totala

spridningen i strafflängd hade ökat. Framför allt märktes en tydlig skiftning mot att fler straff inte längre låg vid straffminimum för grov misshandel, utan var några månader längre än ett år. Även i de övre delarna av straffskalan för grov och synnerligen grov misshandel hade det skett vissa förändringar.

Återfallsskärpningen, det vill säga förtydligandet av att tidigare brottslighet ska ha betydelse vid straffmätningen, hade inte haft någon statistiskt mätbar effekt.

Som metodologiska problem vid utvärderingen framhölls i rapporten avslutningsvis att eftersläpningen mellan brottstillfället och lagföringstillfället gjorde statistiska analyser relativt svaga, i synnerhet för mindre frekvent förekommande brottskategorier. Därför var möjligheterna till några säkrare slutsatser begränsade för andra brottskategorier än för grov misshandel, där flera skärpande åtgärder hade vidtagits. Dessutom var det svårt att statistiskt isolera reformens effekter i tider, eftersom flera olika delar av strafflagstiftningen omarbetats i skärpande riktning och samma bestämmelser i vissa fall berörts av olika ändringar.

Vad är känt om utvecklingen efter utvärderingen?

Den officiella kriminalstatistiken för åren 2013–2015 utvisar att de genomsnittliga strafftiderna för brott mot person totalt sett är något längre efter reformen än före. Den tydligaste förklaringen till detta är emellertid att den genomsnittliga strafftiden för mord och dråp har ökat, där det beträffande mord även under perioden har genomförts betydelsefulla lagändringar av beskaffenhet att påverka strafftiderna. Däremot gick det inte att under 2013 och 2014 se någon fortsättning på det mönster som framträdde under framför allt andra halvåret 2012, med längre strafftider särskilt för grov misshandel. För 2013 och 2014 låg genomsnittstiderna för grov misshandel i stället på ungefär samma nivå som åren före reformen. Under 2015 var dock genomsnittstiderna för grov misshandel återigen något högre och nådde då nästan upp till den nivå som rådde 2012. För våldtäkt och rån har den genomsnittliga strafftiden inte blivit längre efter reformen.

Sammantaget finns utifrån kriminalstatistiken inga indikationer på att reformen har haft någon avsevärd effekt av det slag som förväntades vid reformens genomförande.

Högsta domstolens tillämpning av reformen

I ett par avgöranden har Högsta domstolen haft anledning att uttala sig i frågor som rör tillämpningen av 2010 års straffmättningsreform.

I avgörandet NJA 2011 s. 89 uttalade domstolen att det – särskilt i fråga om ändringen i 29 kap. 1 § brottbalken – kunde diskuteras hur lämplig den valda lagstiftningsmetoden var för att uppnå det angivna syftet och i vad mån den nya regleringen var förenlig med grundläggande straffrättsliga principer. Det var emellertid klart att reformen syftade till en markerad höjning av straffnivåerna för allvarliga våldsbrott i en storleksordning som indikerades av de i motiven angivna exemplen. Detta syfte borde respekteras vid rättstillämpningen inom ramen för vad som var förenligt med de genomförda lagändringarna. Vidare anförde domstolen att avsikten med reformen fick antas ha varit att inte bara påverka straffvärdebe-

Prop. 2016/17:108 dömningen inom givna straffskalor, utan att också åstadkomma en förskjutning mellan de olika graderna av exempelvis misshandelsbrott, så att något fler fall än tidigare skulle komma att bedömas som grova brott. Med ett sådant synsätt skulle en förskjutning av straffvärdenivåerna av det slag som exemplifierades i motiven framstå som naturlig.

Detta synsätt har därefter upprätthållits i bl.a. NJA 2013 s. 1155, där den huvudsakliga frågan var hur ett fall av misshandel borde rubriceras. Med beaktande av vad som fick anses ha varit avsikten med 2010 års reform fann Högsta domstolen att misshandeln var att anse som särskilt hänsynslös och därmed skulle bedömas som grov. Straffvärdet för brottet motsvarade minimistraffet för grov misshandel, dvs. fängelse ett år.

Slutligen har Högsta domstolen i NJA 2013 s. 376 behandlat frågan om straffet för mord och dråp i ljuset av 2010 års reform och då dragit slutsatsen att utgångspunkten för bedömningen av straffvärdet för dråp bör vara fängelse i åtta år. Fängelse i sex år borde tillämpas bara i de fall där omständigheterna var mycket förmildrande, medan minimistraffet för mord – tio år – borde reserveras för fall där den samlade bedömningen av de omständigheter som ska påverka straffet leder till att dessa är förmildrande (men inte så förmildrande att ett fängelsestraff understigande tio år ska dömas ut och gärningen därmed bedömas som dråp). Vidare var det enligt domstolen berättigat att efter reformen dra slutsatsen att utgångspunkten för mord numera skulle vara fängelse i fjorton år. Livstids fängelse skulle tillämpas bara i de undantagsfall då ett tidsbestämt fängelsestraff på arton år inte var tillräckligt, vilket kunde vara fallet då gärningsmannen t.ex. hade mördat mer än en person eller då omständigheterna annars var synnerligen försvårande.

4.2.2 Framförd kritik

Den lagstiftningsmetod som kom till användning vid straffmättningsreformen har varit föremål för kritik, bl.a. i den juridiska litteraturen. Så har det både före och efter lagändringarnas ikraftträdande hävdats att de avsedda höjningarna av straffnivåerna i första hand borde ha åstadkommit genom en ändring av straffskalorna för de berörda brotten. Vidare har det ifrågasatts om det införda ledet i 29 kap. 1 § andra stycket andra meningens brottsbalken – som genom att tala om ”allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person” bara tar sikte på viss brottslighet – lämpligen borde förekomma i en bestämmelse där det *generellt* pekas ut vilka faktorer som ska beaktas vid all straffvärdebedömning. Som ett problem har också framhållits bestämmelsens användning av ordet ”allvarligt”, som därmed introducerar ett värderande moment i ett sammanhang som tidigare präglats av ett helt neutralt utpekande av de omständigheter som ska beaktas vid straffvärdebedömningen.

I olika avseenden har kritik också riktats mot de i propositionen angivna exemplen på avsedda straffvärdehöjningar (jfr avsnitt 4.1.2), även om det någon gång också framhållits att en slavisk tillämpning av dessa omräkningsexempel med stor säkerhet aldrig varit avsedd. Särskilt metoden att låta exemplen utgå från straffvärdebedömningarna före reformen och sedan ange vilken höjning lagändringen generellt skulle leda till har ansetts problematisk, eftersom det efter en tid blir allt svårare att minnas

hur straffvärdet bedömdes förr. Vidare har det sagts att exemplen skulle kunna tolkas som att det i princip inte längre fanns några fall av de av reformen omfattade brottstyperna som hade ett straffvärde som motsvarade minimistraffet. Det har då hävdats att minimistraffet inte skulle vara vad man normalt menar med ett minimistraff, utan utgöra en straffmättningsstation som för sin tillämpning kräver att omständigheterna på något sätt är speciella.

4.3 Slutsatser

Regeringens bedömning: Uppsåtlig allvarligare våldsanvändning och uppsåtligt allvarligare hot ska mötas av en kraftigare reaktion än vad som var fallet före 2010 års straffmättningsreform. Ett säkert och varaktigt förverkligande av reformens syfte förutsätter vissa ytterligare lagändringar. För dessa ändringar bör en annan lagstiftningsmetod användas, som innebär att straffskalorna skärps för flera allvarliga våldsbrott.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Med hänvisning till att relativt kort tid förflutit sedan 2010 års reform trädde i kraft anser emellertid utredningen att det kan finnas skäl att avvakta något med lagändringarna och att under ytterligare någon tid följa rättsutvecklingen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser – t.ex. *Solna tingsrätt*, *Jönköpings tingsrätt*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Brottsförebyggande rådet* och *Stockholms universitet* – ger uttryck för den övergripande uppfattningen att det finns skäl att under ännu någon tid bevaka rättsutvecklingen efter 2010 års reform och att ytterligare lagstiftningsåtgärder för närvarande bör anstå. Häremot anser *Svea hovrätt* att en bedömning av genomslaget av 2010 års reform är förenad med svårigheter och att det därför knappast finns anledning att av utvärderingsskäl avvakta med nya överväganden. Att frågan om straffnivåer är av uttalat politisk natur föranleder vidare både *Svea hovrätt* och *Göta hovrätt* att avstå från att ifrågasätta skälen för en förnyad reform, även om hovrätterna för sin del påpekar att vetenskapligt belägg för värdet av straffskärpningar i och för sig saknas. Vissa remissinstanser motsätter sig emellertid på saklig grund tankarna på ytterligare lagändringar. Så anför *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* bl.a. att det inte finns någon empiriskt grundad kunskap som stöder uppfattningen att det allmänna rättsmedvetandet kräver strängare straff för våldsbrott. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges advokatsamfund*, som anser att höjda repressionsnivåer måste föregås av betydligt mer djupgående analyser i fråga om proportionalitet, ändamålsenlighet, nödvändighet och effektivitet. Inte heller *Stockholms universitet* anser att argumenten för en skärpning av straffen för allvarliga våldsbrott är övertygande och framhåller som sin viktigaste invändning att det i betänkandet inte beskrivits hur tingsrätternas straffmättningspraxis avseende vålds- och förmögenhetsbrott har utvecklats i ett något längre perspektiv.

Reformen har haft viss effekt ...

Av avsnitt 4.1.2 har framgått att det i första hand återopade skälet för 2010 års straffmättningsreform var att samhällsutvecklingen sedd över längre tid hade inneburit att de allvarliga våldsbrotten måste ses som betydligt allvarligare än tidigare och som mer klandervärda än vissa andra brottstyper. För regeringen står det klart att ingenting i de allra senare årens samhällsutveckling föranleder någon annan bedömning i detta hänseende. Detta innebär att uppsåtlig allvarligare våldsanvändning och uppsåtligt allvarligare hot och med sådant våld eller hot jämställt handlande ska mötas av en kraftigare reaktion än vad som var fallet före reformen. Att en sådan strängare syn inte kan återspeglas i något annat än straffnivån för de aktuella brottstyperna är då tydligt.

I frågan om denna ambition har uppnåtts genom 2010 års lagstiftningsåtgärder – som i denna del alltså syftade till att *generellt* höja straffnivån för allvarliga våldsbrott – kan då noteras att Brottsförebyggande rådets utvärdering och Högsta domstolens praxis får anses visa att reformen på så sätt haft genomslag i rättstillämpningen att den lett till i varierande grad höjda straffnivåer för allvarliga fall av misshandel och för mord och dråp. När det gäller allvarliga våldsbrott i övrigt är det emellertid svårt att dra några säkra slutsatser i den vägen. Av det sagda följer därmed att det finns tillräckligt underlag för att dra slutsatsen att straffmättningsreformen har haft viss effekt, men att det inte är visat att den lett till den generella höjning av straffen för allvarliga våldsbrott som eftersträvades.

Det är visserligen ingen okänd företeelse att det ibland kan ta viss tid innan ny praxis etableras efter en lagändring. Utredningen har för sin del anfört att den tid som gått sedan 2010 års reform kan anses relativt kort och att det därför kunde finnas skäl att ytterligare någon tid följa rättsutvecklingen. För regeringen framstår emellertid inte ens de fyra år som hade förflutit vid tiden för betänkandet och utvärderingen som en orimligt kort tid för att bedöma utfallet. Som framgått av avsnitt 4.2.1 har nu ytterligare två år förflutit utan att någon nämnvärd fördröjd effekt av reformen kunnat påvisas. Mot denna bakgrund saknas anledning att tro att ytterligare generella höjningar av straffnivåerna skulle vara att påräkna. Det finns således inte anledning att av utvärderingsskäl låta lagstiftningsåtgärder anstå. Inte heller andra skäl talar emot att sådana åtgärder nu vidtas för att säkerställa att syftet med 2010 års reform bättre förverkligas.

... men behöver förstärkas

Som framgått av avsnitt 4.2.2 har den lagstiftningsmetod som kom till användning vid 2010 års reform blivit föremål för kritik i olika avseenden. Så har det både före – bl.a. genom Lagrådet – och efter ikraftträdandet gjorts gällande att ett lämpligare sätt att uppnå den eftersträvade straffnivåhöjningen hade varit att ändra straffskalorna för de brottstyper som avsågs med reformen. Som skäl för kritiken har då ofta anförts att det är genom just straffskalorna som lagstiftaren ger till känna sin uppfattning om hur allvarlig en viss brottstyp är i förhållande till andra.

Regeringen har förståelse för denna kritik och kan för sin del peka på den omständigheten att förändrade straffskalor naturligtvis på ett direkt sätt skulle ha påverkat utgångspunkten för domstolarnas bedömning av straffvärdet i enskilda fall. Till detta kommer att straffskaleändringar i systematiskt hänseende hade varit enklare att hantera i rättstillämpningen än förändrade generella utgångspunkter för att bestämma straffvärde. Av skäl som har med straffrättskipningens stabilitet att göra kan det emellertid inte nu komma i fråga att överge 2010 års reform. Vad som återstår är därför att genom punktvisa insatser förstärka effekten av den.

Sådana förstärkande insatser bör bestå i att straffskalorna skärps för vissa av de brottstyper som avsågs med 2010 års reform. För just dessa brottstyper blir då följden att straffmätningen kommer att ta sin utgångspunkt i ett högre abstrakt straffvärde samtidigt som det vid bestämmandet av det konkreta straffvärdet även fortsättningsvis – i enlighet med vad som följer av 2010 års ändring av 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken – särskilt ska beaktas om gärningen har utgjort ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. En isolerad sådan efterföljande ändring av straffskalan för brottstyper som avsågs med 2010 års reform har för övrigt också tidigare förekommit, då för att markera en skärpt syn på brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (se prop. 2012/13:108).

I avsnitt 5.1–5.3 gör regeringen allmänna och detaljerade överväganden om hur och i vilken omfattning straffskaleändringar bör göras. Dessa ändringars förhållande till 2010 års reform och vissa andra konsekvenser behandlas sedan i avsnitt 5.4.1 och 5.4.2.

5 En skärpning av straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott

5.1 Hur straffskalorna ska skärpas

Regeringens bedömning: Minimistraffen bör höjas för vissa brottstyper. Vid denna höjning bör även andra nivåer för minimistraff kunna komma till användning än vad som hittills varit brukligt i brottsbalken.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över det tänkta sättet att åstadkomma en höjd straffnivå. Mera allmänt anser *Jönköpings tingsrätt* att en ändring av straffskalor är lagtekniskt mer ändamålsenligt än de lagändringar som gjordes genom 2010 års reform. *Stockholms universitet* anser för sin del att det finns påtagliga nackdelar med skärpta minimistraff, bl.a. på så sätt att domstolarna kan komma att anse en större del av brotten hänförliga till straffskalans boten och att en differentiering av straffmätningen därmed motverkas.

Ska ändringarna avse straffminimum eller straffmaximum?

Som framgått av bl.a. avsnitt 4.1.1 är det genom angivande av straffskalor som lagstiftaren ger uttryck för olika brottstypers *abstrakta straffvärden*. Inom en sådan straffskala – i spannet mellan dess minimum och maximum – ska därmed i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. När en straffskala ska skärpas kunde det därför synas som att detta skulle kunna åstadkommas genom en höjning av maximum lika väl som av minimum.

Emellertid har höjningar av straffmaximum erfarenhetsmässigt ytterligt begränsad effekt på straffmätningsspraxis. En långt viktigare hållpunkt för straffvärdebedömningen är i stället straffskalans minimum, och detta redan av det skälet att det största antalet brott som begås är av en – relativt sett inom sin brottstyp – mindre allvarlig form. Ingen tvekan kan därför råda om att det lämpligaste sättet att åstadkomma en generellt förhöjd straffnivå för vissa av de brott som avsågs med 2010 års reform är att höja respektive straffminimum för dessa brott. Regeringen avser därför att gå den vägen.

Mot varje tanke på höjning av minimistraff kan visserligen rent allmänt anföras att en sådan åtgärd kan riskera att leda till att straffmätningen koncentreras till den nedersta delen av straffskalan. *Stockholms universitet* ger uttryck för sådana farhågor i detta fall och anser att en sådan utveckling skulle strida mot intentionerna med 2010 års reform. Att något sådant inte behöver befaras framgår emellertid redan av det som sagts i avsnitt 4.3, nämligen att de punktvisa insatser som regeringen nu gör för att förstärka effekten av reformen samtidigt lämnar 2010 års ändringar i 29 kap. brottsbalken helt intakta. Att höjda minimistraff för vissa brottstyper naturligtvis på ett direkt sätt kommer att påverka *utgångspunkten* för domstolarnas bedömning av straffvärdet i enskilda fall förtar alltså inte på något sätt verkan av 2010 års lagstiftningsåtgärder för att öka differentieringen och spännvidden i straffmätningen.

Till detta kommer att en viktig faktor vid bedömningen av vilken risk det finns för en straffmätning koncentrerad till straffskalans nedersta del är storleken av de steg med vilka minimistraffen höjs, där en kraftigare höjning – sedd för sig – kunde antas medföra större sådan risk än en lindrigare. Som framgår i det följande anser regeringen att höjningar i mindre steg än vad brottsbalken traditionellt medgett ska kunna komma till användning.

Med vilka steg bör straffminimum höjas?

I fråga om sättet för angivande av straffminimum och straffmaximum i enskilda straffbestämmelser innebär brottsbalkens nuvarande struktur följande.

Minimi- och maximistraff anges i hela års fängelse, utom på nivåer under ett års fängelse. På straffnivåer om två års fängelse och däröver används endast jämna tal för att ange antal års fängelse, varvid tio års fängelse utgör det högsta föreskrivna straffet för brott som inte har livstids fängelse i straffskalan. På straffnivåer under ett års fängelse föreskrevs fram till år 2013 antingen allmänt fängelseminimum – som är 14 dagars

fängelse – eller sex månaders fängelse som lägsta straff i straffskalorna. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2013 anges emellertid numera i 4 kap. 4 a § brottsbalken nio månaders fängelse som lägsta straff för grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning. Som skäl för den senare nivån anfördes den berörda brottstypens särskilda karaktär av konkurrensreglering (se prop. 2012/13:108).

Regeringen känner sig för sin del inte av formella skäl bunden vid den struktur som i detta hänseende hittills präglat brottsbalken. Skälen för en sådan bundenhet är vidare så mycket mindre, eftersom det måste ifrågasättas om de nivåer för minimistraff som tidigare tillämpats ger lagstiftaren tillräckligt utrymme för att på ett alltigenom nyanserat sätt ange hur allvarlig en viss brottstyp ska anses vara i förhållande till andra. Som utredningen framhåller skulle nämligen nya sådana nivåer öka förutsättningarna att kunna förändra straffskalorna utan att komma i konflikt med proportionalitets- och ekvivalensprinciperna. Och till detta kommer alltså att det sedan några år i ett fall finns en ny och mot tidigare tradition brytande nivå för minimistraff, låt vara att det vid införandet återopades för den aktuella brottstypen specifika skäl.

För regeringen utgör detta sammantaget tillräckligt vägande skäl för att i större utsträckning än hittills göra avsteg från de nivåer för minimistraff som traditionellt har tillämpats. Andra sådana nivåer – t.ex. fängelse i nio månader och fängelse i ett år och sex månader – ska därför kunna komma till användning.

Frågan är då hur stora höjningarna av respektive minimistraff rent allmänt bör vara, med beaktande av det ytterligare utrymme som nu tillskapats för ett nyanserat bestämmande av olika brottstypers abstrakta straffvärde. I denna del anser utredningen att storleken på höjningarna dels ska sättas i relation till den befintliga straffskalan och inte ske i alltför stora steg, dels inte motsvara mer än hälften av det befintliga minimistraffet. Vidare bör skillnaderna mellan det abstrakta straffvärdet för olika brottstyper framträda tydligt i straffskalornas struktur, varför minimistraffet för en viss brottstyp inte bör ligga alltför nära minimistraffet för den närmast allvarligare brottstypen.

Regeringen ansluter sig till dessa utgångspunkter. Mot denna bakgrund bör de höjningar av minimistraffen som kan komma i fråga vara tre månader för brott vars nuvarande minimistraff är sex månaders fängelse, sex månader för brott vars nuvarande minimistraff är ett års fängelse, ett år för brott vars nuvarande minimistraff är två år eller däröver samt två år om nuvarande minimistraff är fängelse i sex år eller däröver.

När det övervägs vilken höjning som kan komma i fråga för respektive enskild brottstyp måste det givetvis också göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå, detta för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens i tillräcklig grad upprätthålls i straffsystemet. Sådana överväganden görs i avsnitt 5.3.

5.2 Vilka brottstyper bör omfattas av övervägandena?

Regeringens bedömning: De fortsatta övervägandena bör avse straffskalorna för dråp, grov misshandel, misshandel som är att anse som synnerligen grov, rån, grovt rån, grov utpressning, grovt olaga tvång, grovt olaga hot och könsstymning av kvinnor.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Malmö tingsrätt* anser att det är en brist att inte alla brottstyper som kan anses ingå i begreppet allvarliga våldsbrott ses över i ett sammanhang.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått av avsnitt 4.1.2 tog 2010 års straffmättningsreform sikte på gärningar som består i eller innefattar uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämställt handlande, direkt riktat mot en annan person och med ett straffvärde motsvarande sex månaders fängelse eller mer. Av samma avsnitt har framgått vilka brott som mera precist ansågs innefattade i denna kategori.

Regeringen ansluter sig till den innebörd av begreppet allvarliga våldsbrott som etablerades genom straffmättningsreformen. De straffnivåhöjningar som nu föreslås ska därför ta sikte på sådana brottstyper. Av skäl som utvecklas i det följande är det emellertid varken möjligt, lämpligt eller nödvändigt att i detta lagstiftningsärende föreslå ändringar beträffande samtliga brottstyper som avsågs med 2010 års reform.

De brottstyper där behovet av skärpningar i första hand bör övervägas är enligt regeringen dråp, grov misshandel, misshandel som är att anse som synnerligen grov (fortsättningsvis kallat synnerligen grov misshandel), rån, grovt rån och grov utpressning. Dessa brottstyper innefattar sådan allvarligare våldsanvändning eller sådana allvarligare hot riktade mot enskildas fysiska integritet där intresset av en höjd straffnivå kan anses särskilt påtagligt. Till kärnområdet för de allvarliga våldsbrotten kan vidare hänföras grovt olaga tvång och grovt olaga hot, som båda innefattar sådana angrepp på enskildas fysiska integritet att intresset av en höjd straffnivå kan göra sig särskilt gällande. Detsamma får anses gälla brott mot lagen om förbud mot könsstymning av kvinnor, som i princip alltid uppfyller kriterierna för mycket allvarlig misshandel. I fråga om var och en av de nu nämnda brottstyperna återkommer regeringen med närmare överväganden i avsnitt 5.3.

För övriga brottstyper som får anses hänförliga till kategorin allvarliga våldsbrott saknas emellertid tillräckliga skäl att nu överväga förändrade straffskalor. Som kommer att framgå i det följande grundas denna slutsats på sådant som brottstypernas konstruktion, straffskalornas nuvarande nivå och vilka översyner av brotten som varit aktuella under senare år.

När det gäller straffskalan för *mord* är då till en början att konstatera att denna ändrades så sent som år 2009, då det längsta tidsbestämda straffet höjdes från fängelse i tio år till 18 år. För närvarande pågår ytterligare en översyn som syftar till att uppnå en straffnivåhöjning för brottstypen. Några överväganden ska därför inte göras i detta sammanhang.

Även brottstyperna *människohandel* och *olaga förföljelse* är av intresse i detta sammanhang. För människohandel gäller att regleringen infördes genom lagändringar som trädde i kraft år 2002 och att utformningen och omfattningen av straffansvaret sedan dess varit föremål för ändringar vid två tillfällen. Till detta kommer att en av regeringen tillkallad särskild utredare helt nyligen haft i uppdrag att göra en översyn av bl.a. straffskalan för människohandelsbrottet (SOU 2016:70). Av detta skäl ska straffskalan för människohandel inte uppmärksammas i denna proposition. Straffansvaret för olaga förföljelse infördes genom bestämmelser som trädde i kraft år 2011 och fråga är således om en relativt ny reglering. Något behov av att se över brottstypens konstruktion eller straffskala har sedan dess inte framkommit. Till detta kommer att brottstypen innefattar kränkningar som inte i sig behöver utgöra ren våldsutövning eller hot om våld. En översyn av straffskalan i detta sammanhang är därför inte påkallad. Inte heller är den motiverad utifrån något sakligt samband med de allvarliga våldsbrott som i det föregående valts ut för den nu aktuella översynen.

Brottstyperna *människorov* och *olaga frihetsberövande* har straffskalor som varit oförändrade sedan brottsbalken infördes. I båda fallen har redan normalgraden av brottstypen en hög straffnivå. Så löper straffskalan för människorov från fängelse i fyra år till fängelse i 18 år, och även livstid är föreskrivet. För olaga frihetsberövande är straffet fängelse i lägst ett år och högst tio år. Bara om brotten är mindre grova gäller andra, lägre straffskalor. Redan straffansvarets och straffskalornas utformning visar därmed på allvaret i denna brottslighet. En måttlig höjning av minimistraffen för vissa andra allvarliga våldsbrott rubbar därför inte proportionaliteten i förhållande till människorov och olaga frihetsberövande på ett sådant sätt att straffskalorna för dessa senare brottstyper behöver ses över.

För *sexualbrotten* gäller naturligtvis att de kan vara att betrakta som allvarliga våldsbrott, för det fall att de innefattar våld eller hot om våld eller handlande som kan jämföras med sådant våld eller hot. Emellertid är de för närvarande föremål för översyn i särskild ordning – jfr SOU 2016:60 – och bör redan av detta skäl inte omfattas av övervägandena i denna proposition. Till detta kommer att regleringen av sexualbrotten reformerats så sent som år 2013 och dessförinnan år 2005. Därvid har bl.a. det straffbara området för våldtäkt vidgats, vilket i sig är att se som en straffskärpning för de gärningar som tidigare har hänförs till brottstyper med lägre straffskala.

Slutligen finns bland de allvarliga våldsbrotten brottstyper som omfattar eller kan omfatta våld och hot mot personer, men vars skyddsobjekt också är samhällseliga intressen i en vidare bemärkelse. Det gäller *kapning* och *flygplatssabotage*, *våldsamt upplopp* och *myteri*, *våld eller hot mot tjänsteman* och *övergrepp i rättsak*, *terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott* samt givetvis *brottstyperna i lagen (2014:406) om straff för folkmord*, *brott mot mänskligheten* och *krigsförbrytelser*. När våld eller hot om våld ingår som moment i sådan brottslighet får det emellertid förutsättas att det vid straffvärdebedömningen – såvida straffvärdet inte redan på grund av kränkningen av det berörda samhällseliga intresset närmar sig maximistraffet – sker ett beaktande av både allvaret i våldet eller hotet mot den enskilde och det allmänna in-

Prop. 2016/17:108 tresse som trätts för när. Som utvecklats närmare i avsnitt 5.4.2 är det då naturligt att en strängare syn på t.ex. misshandel och olaga hot får genomslag också vid straffmätningen av dessa andra allvarliga brott (såvida inte det tillgripna våldet är så allvarligt att det bör dömas i brottskonkurrens för både t.ex. synnerligen grov misshandel och det andra brottet). Även normalgraderna av de nu diskuterade brottstyperna har så vida straffskalor att ett sådant straffmätningstrymme får anses finnas. Intresset av att åstadkomma en höjd straffnivå för våld och hot om våld leder mot denna bakgrund inte till att straffskalorna för de aktuella brottstyperna behöver ses över.

5.3 Närmare överväganden

5.3.1 Dråp

Regeringens bedömning: Straffskalan för dråp bör inte ändras.

Utredningens förslag innebär att minimistraftet för dråp höjs från fängelse i sex år till fängelse i åtta år.

Remissinstanserna: För de flesta av remissinstanserna är utredningens förslag godtagbart. Dock anser *Malmö tingsrätt* att den straffskala med ett spann om två år som skulle bli följden av utredningens förslag ger ett alltför snävt utrymme för straffmätning. Enligt tingsrätten är det vidare inget som hindrar att straffskalan för dråp lämnas oförändrad även vid ett genomförande av utredningens övriga förslag om höjt straffminimum för olika brottstyper. Även *Solna tingsrätt* menar att straffskalan för dråp riskerar att bli alltför snäv för att möjliggöra en differentierad straffmätning. Vidare anser *Brottsförebyggande rådet* – med hänvisning till den vid tiden för remissvaret nyligen företagna skärpningen av straffet för mord – att ytterligare ändringar i regleringen av brott som rör uppsåtligt dödande bör anstå till dess att det funnits möjlighet att beakta effekterna av hittills genomförda ändringar.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller den straffrättsliga regleringen av uppsåtligt dödande bör till en början följande noteras.

Att uppsåtligen beröva en annan människa livet utgör dråp eller mord. Straffskalan för dråp har alltsedan brottsbalkens införande varit fängelse i lägst sex och högst tio år. För mord föreskrivs antingen ett tidsbestämt straff – lägst tio och högst arton år – eller fängelse på livstid. Beträktad som en enhet sträcker sig således den totala straffskalan för uppsåtligt dödande från fängelse i sex år till livstids fängelse. Som skäl för att på detta sätt tala om en ”total straffskala” har anförts att straffskalekonstruktionen vid dråp och mord på så sätt skiljer sig från vad som gäller för andra fall av gradindelade brott att det inte finns någon överlappning mellan de olika graderna av uppsåtligt dödande.

Utgångspunkten är att den som gör sig skyldig till uppsåtligt dödande ska dömas för mord. För att gärningen ska vara att bedöma som dråp krävs att brottet är att anse som mindre grovt, vilket innebär att omständigheterna sammantagna ska vara sådana att de framstår som klart för mildrande. Med beaktande av 2010 års straffmättningsreform har Högsta domstolen slagit fast att utgångspunkten för bedömningen av straffvärdet

för dråp bör vara fängelse i åtta år (NJA 2013 s. 376, omnämnt i avsnitt 4.2.1). Samtidigt uttalades att fängelse i sex år borde tillämpas bara i de fall där omständigheterna är mycket förmildrande, medan minimistraffet för mord – tio år – borde reserveras för fall där den samlade bedömningen av de omständigheter som ska påverka straffet leder till att dessa är förmildrande (men inte så förmildrande att ett fängelsestraff understigande tio år ska dömas ut och gärningen därmed bedömas som dråp).

När utredningen för sin del föreslår att minimistraffet för dråp ska höjas till åtta år – och straffskalan för brottet därmed få ett spann om bara två år – hänvisas bl.a. till vad som därefter skulle vara den totala straffskalan för dråp och mord. En sådan straffskala löpande från åtta till 18 års fängelse och därutöver fängelse på livstid är enligt utredningen tillräcklig för att möjliggöra en differentierad straffmätning. Vidare framhåller utredningen att den samtidigt lämnar ett förslag om särskild straffskala för dråp under förmildrande omständigheter, som skulle medföra att straffminimum för dråp kunde underskridas i betydande mån. För den händelse att det förslaget inte skulle leda till lagstiftning, erinras slutligen om möjligheten att under alla förhållanden underskrida straffminimum för dråp med stöd av straffflindringsgrunder i 29 kap. 3 § brottsbalken.

I likhet med utredningen anser regeringen att det saknas skäl att frånga den nuvarande straffskalkonstruktionen vid uppsåtligt dödande. Straffskalorna för dråp och mord bör således även fortsättningsvis sakna överlappning och därmed ligga kant i kant. Inte heller finns det anledning att med frångående av bestämmelsen i 26 kap. 1 § brottsbalken om allmänt straffmaximum höja maximistraffet för dråp till en nivå överstigande tio år. Något utrymme att lagstiftningsvägen bota den brist som ligger i att utredningens förslag leder till en mycket snäv straffskala finns således inte. Inte heller fäster regeringen samma betydelse som utredningen vid frågan om vad som kan anses vara den totala straffskalan för uppsåtligt dödande. I stället är det viktigare att säkerställa att det även framgent finns möjlighet till en differentierad straffmätning för de fall av uppsåtligt dödande som kan anses mindre grova. En sådan ambition skulle uppenbarligen motverkas av att straffskalan för dråp fortsättningsvis gavs en spännvidd om två i stället för fyra år. Dessutom är det så – som framgått av avsnitt 3 – att regeringen inte går vidare med utredningens förslag om en särskild straffskala för dråp under förmildrande omständigheter. Och till detta kommer att det rent allmänt får anses otillfredsställande med ett straffmätningstrymme som är så snävt att domstolarna som kompensatorisk åtgärd kunde komma att oftare underskrida minimistraffet med stöd av straffflindringsgrunder. Allt detta talar med styrka för att straffskalan för dråp lämnas oförändrad.

I samma riktning pekar omständigheter som har att göra med behovet av den föreslagna ändringen. Så får Högsta domstolen i detta hänseende anses ha gett ett inte obetydligt genomslag åt 2010 års reform när det slagits fast att utgångspunkten numera bör vara att straffvärdet för ett fall av dråp motsvarar fängelse i åtta år. Inte heller kan regeringen se att en utbliven höjning av minimistraffet för dråp skulle rubba förhållandet till synnerligen grov misshandel på ett så pass påtagligt sätt att det kunde göras gällande att en rimlig proportionalitet mellan brottstyperna inte längre förelåg. Att minimistraffet för den senare brottstypen föreslås bli höjt framgår av avsnitt 5.3.2.

5.3.2 Grov misshandel och synnerligen grov misshandel

Regeringens förslag: Minimistraffet för grov misshandel ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. För synnerligen grov misshandel ska minimistraffet höjas från fängelse i fyra år till fängelse i fem år. Vidare ska brottsbeteckningen synnerligen grov misshandel införas i brottsbalken.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens såvitt gäller minimistraffen. Något förslag till ny brottsbeteckning lämnas inte.

Remissinstanserna: *Polismyndigheten* anser att det kan finnas anledning att avvakta ytterligare en tid innan straffskalan för synnerligen grov misshandel ändras. Ingen annan remissinstans yttrar sig särskilt.

Skälen för regeringens förslag

Brottstyperna och straffskalorna

Vad som närmare bestämt ska avses med begreppet misshandel framgår av 3 kap. 5 § brottsbalken, som reglerar brottstyperna misshandel och ringa misshandel. I 6 § behandlas de båda svårare graderna av misshandel, som utgörs av grov misshandel och synnerligen grov misshandel.

Som misshandel ska enligt 5 § anses att någon tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta. Att försätta någon i vanmakt eller i ett annat sådant tillstånd är också misshandel. Med kroppsskada avses inte bara sår, svullnader, benbrott, ledsador och andra för sammanhanget typiska skador utan också funktionsrubbingar av skilda slag, som förlamningar eller skador på syn eller hörsel. Även annat torde kunna omfattas av begreppet skada, t.ex. att raka håret av en person. Sjukdom inbegriper inte bara kroppslig sjukdom utan också psykisk sjukdom och psykisk invaliditet. Med smärta avses ett fysiskt lidande som inte är alltför obetydligt. Vanmakt innebär oförmåga till kroppslig kontroll, t.ex. medvetlöshet eller sömn.

Vid bedömning av om en utövad misshandel är grov ska det enligt 6 § första stycket särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen tillfogat offret svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet. På motsvarande sätt ska det enligt 6 § andra stycket – vid bedömning av om brottet ska anses utgöra synnerligen grov misshandel – särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har orsakat synnerligt lidande eller om gärningsmannen har visat synnerlig hänsynslöshet.

Som redan framgått av avsnitt 4.1.2 löper straffskalan för synnerligen grov misshandel från fängelse i fyra år till fängelse i tio år. För grov misshandel döms till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Vad som ska gälla

Med grov misshandel och synnerligen grov misshandel avses gärningar som riktar sig direkt mot offrets liv, hälsa och trygghet. Givetvis utgör de

också en mycket allvarlig integritetskränkning. Som utredningen funnit hör brottstyperna redan av dessa skäl till kärnområdet för de allvarliga våldsbrotten. De ska därför omfattas av de insatser som regeringen nu gör för att förstärka effekten av 2010 års straffmättningsreform.

För det fall att minimistraffet för *grov misshandel* ska höjas, är fängelse i ett år och sex månader den nya nivå som kan komma i fråga. Detta följer av bedömningarna i avsnitt 5.1. Det kan då till en början konstateras att en sådan höjning skulle föra till att minimistraffet för grov misshandel hamnade närmare vad som gäller för t.ex. brottstyperna våldtäkt och våldtäkt mot barn och grovt övergrepp i rättsak, som samtliga har ett straffminimum om två års fängelse. Frågan är därmed om förhållandet mellan brottstyperna härigenom rubbas på ett så pass påtagligt sätt att det kunde göras gällande att proportionalitets- och ekvivalenshänsyn inte längre var fullt ut iaktagna. Regeringen kan inte finna att detta skulle vara fallet. Att spannet mellan minimistraffen för grov misshandel och dessa andra brottstyper fortsättningsvis skulle vara sex månader i stället för ett år kan inte ses som en ny och väsentligt lägre värdering av de skyddsintressen som dikterat straffnivån för de senare. I stället är det tydligt att dessa brott – med sina högre minimistraff – fortfarande är att se som särskilt allvarliga. Hänsynen till proportionalitet och ekvivalens hindrar därmed inte en höjning av minimistraffet för grov misshandel till fängelse i ett år och sex månader. Inte heller finns det andra hinder.

Det sagda aktualiserar en höjning av också minimistraffet för *synnerligen grov misshandel*. I enlighet med vad som sagts i avsnitt 5.1 bör höjningen emellertid inte bli alltför stor och under inga förhållanden överstiga hälften av det hittills gällande minimistraffet. Ett nytt minimum om fem års fängelse framstår mot den bakgrunden som lämpligt, något som skulle innebära att det lägsta straffet för synnerligen grov misshandel kom att ligga i mitten av den sammanlagda straffskalan för misshandelsbrotten. För regeringen är det tydligt att proportionaliteten mellan grov misshandel och synnerligen grov misshandel därigenom skulle förbli i huvudsak densamma. Emellertid anmäler sig också andra proportionalitets- och ekvivalensfrågor. Så kan det till en början noteras att ett till fem års fängelse höjt minimistraff för synnerligen grov misshandel kommer att ligga relativt nära straffminimum för dråp, som är sex års fängelse. Inte heller detta är dock en förändring som på ett så pass påtagligt sätt rubbar förhållandet mellan olika brottstyper att det kunde göras gällande att kraven på proportionalitet och ekvivalens inte längre var uppfyllda. Även framgent får det därför anses finnas tillräckligt utrymme att på ett differentierat sätt straffmäta gärningar som utgör synnerligen grov misshandel, utan att för den skull vara lika allvarliga som försök till dråp. Det är slutligen också att notera att en höjning av minimistraffet för synnerligen grov misshandel bryter den ekvivalens som i dag råder mellan denna brottstyp och andra brottstyper med fyra års minimum i straffskalan, t.ex. grov våldtäkt och människorov. Att detta inte utgör tillräckliga skäl att nu föreslå förändrade straffskalor för dessa andra brott har framgått av avsnitt 5.2.

Vad som nu sagts innebär således att minimistraffet för synnerligen grov misshandel ska höjas från fängelse i fyra år till fängelse i fem år. Samtidigt ska minimistraffet för grov misshandel höjas från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader.

I detta sammanhang är det vidare lämpligt att etablera synnerligen grov misshandel som egen, formell brottsbeteckning i brottsbalken. Detta ligger i linje med vad regeringen i andra sammanhang uttalat om det önskvärda i att ge kvalificerade och privilegierade brottsformer egna brottsbeteckningar (se prop. 2015/16:113 s. 79 f.). Därigenom blir det tydligt när en gärning hör till den synnerligen grova svårhetsgraden och straffskalan för det synnerligen grova brottet därmed är tillämplig. En sådan beteckning är också enklare att använda än den omskrivning – misshandel som är att anse som synnerligen grov – som hittills fått tillgripas när det i text funnits anledning att hänföra sig till brottstypen.

5.3.3 Rån och grovt rån

Regeringens förslag: Minimistraffet för grovt rån ska höjas från fängelse i fyra år till fängelse i fem år.

Regeringens bedömning: Någon ändring i straffskalan för rån är däremot inte påkallad.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* förklarar sig uttryckligen tillstyrka förslaget. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Brottstyperna och straffskalorna

Rån brott regleras i 8 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken. För rån döms den som stjälar genom våld mot person eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara eller – sedan gärningsmannen begått stöld och anträffats på bar gärning – med sådant våld eller hot sätter sig till motvärn mot den som vill återta det tillgripna. Detsamma gäller om någon med sådant våld eller hot tvingar någon annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är. Med våld jämställs att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Vid bedömning av om brottet ska utgöra grovt rån ska det särskilt beaktas om våldet har varit livsfarligt, om gärningsmannen har tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars har visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning eller om gärningen har varit av särskilt farlig art.

Straffet för rån är fängelse i lägst ett och högst sex år. Är förfarandet med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, döms dock inte för rån utan för annat brott som förfarandet innefattar. För grovt rån döms till fängelse i lägst fyra och högst tio år.

Vad som ska gälla

Utredningen pekar på en rad faktorer som kvalificerar rån brott som allvarlig brottslighet. Rån föregås t.ex. ofta av noggrann planering och inte sällan involverar brottsplanen flera personer, med en sinsemellan be-

stämmd rollfördelning. Våldet eller hotet om våld kan vara av mycket allvarligt slag. Vid planerade rån används regelmässigt vapen i form av skjutvapen, stickvapen eller andra tillhyggen. Det förekommer också att både rånoffer och förbipasserande utsätts för direkt livsfara i samband med skottlossning eller explosioner.

Regeringen har samma uppfattning om brottens allvar. Vid en jämförelse med de flesta andra förmögenhetsbrott är det dessutom uppenbart att rån för med sig en förhållandevis mycket större integritetskränkning. Så kommer offret i direkt konfrontation med gärningsmannen och tvingas till underkastelse. Planerade rån kan också avse mycket betydande belopp. Utbytet kan användas för att finansiera annan allvarlig brottslighet. Vidare kan rån mot penninginrättningar och värde transporter skada viktiga samhällsfunktioner.

Att rån brott utgör allvarliga brottstyper med jämförelsevis höga straffvärden står således klart. Mot denna bakgrund bör straffskalorna skärpas. Proportionalitetsskäl kunde då tala för att en översyn av minimistraffen för rån och grovt rån borde ge samma resultat som i de nyss behandlade fallen med grov misshandel och synnerligen grov misshandel, vilket alltså skulle medföra en höjning till fängelse i ett år och sex månader respektive fängelse i fem år.

Emellertid finns det betydelsefulla strukturella skillnader mellan straffskalorna för rån brott och misshandelsbrott. Dessa gör sig särskilt gällande i fråga om rån av normalgraden.

Minimistraffet för *rån* är alltså fängelse i ett år. Någon särskild straffskala för ringa brott föreskrivs inte. Som nyss framgått finns det i stället en för mindre allvarliga fall tillämplig reglering som innebär att domstolen då dömer till ansvar för de andra brott som förfarandet innefattar. I stället för rån kan domstolen således döma till ansvar för t.ex. misshandel och stöld eller eventuellt grov stöld. Det är därmed tydligt att en rubricering av ett handlande som rån innebär en rätt kraftig kvalificering av de brott som det annars hade kommit i fråga att döma till ansvar för. Inte sällan kan detta innebära att straffvärdet mer än fördubblas. Och vid en höjning av minimistraffet för rån till fängelse i ett år och sex månader skulle denna effekt givetvis förstärkas. Så skulle t.ex. minimistraffet per automatik trefaldigas när en grov stöld övergick till att bedömas som rån. Det säger sig självt att en tröskeffekt av den digniteten kan göra det mycket svårt att åstadkomma en straffmätning som står i proportion till det enskilda brottets allvar.

Av det sagda har alltså framgått att rån av normalgraden i straffvärdehänseende tar sikte på handlande som kan vara av avsevärt mer skiftande karaktär än vad som är fallet med grov misshandel. Såvitt gäller rån finns därför ett stort behov av en vidare straffskala för att kunna åstadkomma en nyanserad bedömning av straffvärdet. Minimistraffet för rån bör därför lämnas oförändrat.

Motvarande skäl gör sig dock inte gällande i fråga om straffskalan för *grovt rån*. Gärningar som får den rubriceringen är ofta väl planerade och rymmer inte sällan ett stort mått av hänsynslöshet. På samma sätt som just föreslagits i fråga om synnerligen grov misshandel ska minimistraffet för grovt rån därför höjas från fängelse i fyra år till fängelse i fem år.

Även om full ekvivalens därmed även i fortsättningen upprätthålls mellan grovt rån och synnerligen grov misshandel kommer motsatsen att gäl-

Prop. 2016/17:108 la i förhållande till vissa andra brottstyper med minimistraff om fyra års fängelse, t.ex. grov våldtäkt och människorov. Av avsnitt 5.2 har framgått att detta inte utgör tillräckliga skäl att nu föreslå ändrade straffskalor för dessa andra brott.

5.3.4 Grov utpressning

Regeringens förslag: Minimistraffet för grov utpressning ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. Vidare ska grov utpressning undantas från en hittills tillämplig bestämmelse om åtalbegränsning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* ställer sig uttryckligen bakom förslaget att undanta grov utpressning från den aktuella bestämmelsen om åtalbegränsning. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslagen. *Polismyndigheten* anser att det finns anledning att ändra straffskalan även för utpressning av normalgraden.

Skälen för regeringens förslag

Brottstypen och straffskalan

För utpressning döms enligt 9 kap. 4 § brottsbalken den som genom olaga tvång förmår någon annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvungne eller någon i vars ställe denne är. Sådant tvång är – som kommer att framgå av avsnitt 5.3.5 – bl.a. misshandel eller annat våld eller hot om brottslig gärning.

Vid bedömande av om brottet ska vara att anse som grov utpressning ska särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag eller har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenatrupp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Straffet för grov utpressning är fängelse i lägst ett och högst sex år.

Vad som ska gälla

Vad som särskilt ska beaktas när det avgörs om ett brott ska utgöra grov utpressning är således bl.a. förekomsten vid gärningen av allvarliga former av våld eller hot. På samma sätt som är fallet vid rån är det här fråga om användning av våld eller hot om våld för uppnående av ett visst syfte, i detta fall en förmögenhetsöverföring. Visserligen torde hot om våld därvid vara något vanligare än verklig våldsutövning, men i sammanhanget ska beaktas att gärningsmannen inte sällan anspelningsvis utnyttjar ett våldskapital som kan vara upparbetat genom allvarlig brottslighet bedriven i organiserad form. Att grov utpressning – även på grund av samhällsfarlighet och organisering – utgör en brottstyp som bör föranleda straff på en relativt hög nivå står därmed klart. Redan på denna grund finns skäl att ifrågasätta om gällande straffnivå på ett rimligt sätt åter speglar det grova utpressningsbrottets allvar.

Till detta kommer att starka proportionalitetsskäl gör sig gällande. Som framgått av avsnitt 5.3.2 föreslår regeringen i fråga om grov misshandel att minimistraflet höjs från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. Mellan den brottstypen och grov utpressning föreligger bl.a. det sambandet att det i första hand torde vara grov misshandel som kommer i fråga som den allvarliga form av våld som kan föranleda att ett utpressningsbrott ska anses som grovt. Ett upprätthållande av proportionaliteten mellan dessa båda brottstyper fordrar därför att också minimistraflet för grov utpressning höjs på det sätt som enligt avsnitt 5.1 kan komma i fråga för brottstyper på den aktuella straffnivån, dvs. med sex månader. Något sådant skulle inte heller på ett avgörande sätt försämrade proportionaliteten i förhållande till andra brottstyper. Så skulle minimistraflet för grov utpressning därmed även fortsättningsvis understiga miniminivån för t.ex. grovt övergrepp i rättsak och våldtäkt, som är allvarligare och för vilka är föreskrivet fängelse i lägst två år. Vidare skulle – med beaktande av de nivåhöjningar som föreslås längre fram i denna proposition – minimistraflet för grov utpressning alltså på ett lämpligt sätt överstiga minimistraffen för grovt olaga tvång och grovt olaga hot, som generellt sett får anses som något mindre allvarliga. Att den hittills rådande ekvivalensen i förhållande till rån skulle komma att rubbas är däremot inte av beskaffenhet att påverka bedömningen. Av avsnitt 5.3.3 har framgått att rån av normalgraden i straffvärdehänseende tar sikte på handlande som kan vara av avsevärt mer skiftande karaktär än vad som är fallet med grov utpressning. Av detta följer att det våld eller hot om våld som kvalificerar en gärning som rån inte behöver vara av den allvarliga karaktär som fordras för att ett utpressningsbrott ska bedömas som grovt. Ett minimistraflet för grov utpressning som med sex månader överstiger miniminivån för rån är därför förenligt med principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Av det sagda följer därmed att minimistraflet för grov utpressning ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. Något underlag för den av *Polismyndigheten* önskade förändringen av straffskalan för utpressning av normalgraden finns inte i detta lagstiftningsärende.

En särskild fråga om åtalbegränsning

I brottsbalken finns för flera kapitel bestämmelser om vad som gäller för åtal av de brott som behandlas i kapitlet. För vissa brottstyper uppställs därvid den begränsningen att – för det fall att målsäganden är närstående till gärningsmannen – åtal får väckas endast om målsäganden själv anger brottet till åtal. Om målsäganden inte gör det, får åklagaren bara väcka åtal om det är påkallat ur allmän synpunkt. Grov utpressning träffas av en i 9 kap. 12 § uppställd sådan åtalbegränsningsregel.

Samtidigt gäller dock att de grova svårhetsgraderna av vissa brott och även vissa brott av normalgraden uttryckligen har undantagits från samma regels tillämpning. Så uppställs det varken för grov stöld, grovt bedrägeri eller rån någon begränsning i åklagarens åtalsrätt. Att en sådan begränsning skulle gälla för grov utpressning – vars minimistraflet aldrig understigit och numera överstiger vad som gäller för övriga nu nämnda brottstyper – är inte rimligt. Bestämmelsen ska därför ändras på så sätt att den från sin tillämpning uttryckligen undantar även grov utpressning.

5.3.5 Grovt olaga tvång

Regeringens förslag: Minimistrafvet för grovt olaga tvång ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Brottstypen och straffskalan

Olaga tvång är enligt 4 kap. 4 § brottsbalken att genom våld eller vissa slag av hot tvinga en annan person att göra, tåla eller underlåta något. För straffbarhet förutsätts närmare bestämt att tvånget sker genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning. Tvånget kan emellertid också utövas genom hot att åtala eller ange annan för brott eller genom hot att lämna ett menligt meddelande om någon annan. Såvitt gäller de två senare kategorierna av hot förutsätts för straffansvar att tvånget är otillbörligt.

Vid bedömning av om brottet ska utgöra grovt olaga tvång ska särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag eller har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenatrupp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Straffet för grovt olaga tvång är fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vad som ska gälla

I likhet med vad som är fallet med rån- och utpressningsbrott är det vid olaga tvång fråga om användning av våld eller hot om våld för att uppnå ett visst syfte. Även om utpressning är en kvalificerad form av olaga tvång och rån i sin tur en kvalifikation av utpressning, torde själva våldet eller hotet vid ett fall av grovt olaga tvång ofta vara lika allvarligt som i en rån- eller utpressningssituation. Vidare kan grovt olaga tvång – på samma sätt som nyss konstaterats i fråga om grov utpressning – vara av betydande samhällsfarlighet, inte minst när gärningsmannen anspelar på våldskapital som kan vara utarbetat genom grov organiserad brottslighet. Även grovt olaga tvång innefattar därmed angrepp på enskildas fysiska integritet i sådan utsträckning och av sådan dignitet att en straffnivåhöjning framstår som påkallad i detta sammanhang. Av proportionalitetsskäl är det dessutom angeläget att minimistrafvet för brottstypen alltjämt på ett lämpligt sätt relaterar till minimistrafvet för grov utpressning och grov misshandel. När de senare föreslås bli höjda till fängelse i ett år och sex månader bör således även miniminivån för grovt olaga tvång anpassas.

En tillämpning av de principer som lagts fast i avsnitt 5.1 leder till att den straffnivåhöjning som kan komma i fråga för grovt olaga tvång är tre månader. Med ett nytt minimistrafv om fängelse i nio månader kommer den befintliga relationen till grov utpressning och grov misshandel därmed att i allt väsentligt bibehållas. Visserligen sker samtidigt en viss för-

skjutning uppåt i förhållande till rån, vars minimistraff enligt vad som tidigare framgått ska bevaras vid fängelse i ett år. Emellertid framgår det därigenom alltjämt med tillräcklig tydlighet att rån är en typiskt sett allvarligare brottstyp.

Minimistraflet för grovt olaga tvång ska därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader.

5.3.6 Grovt olaga hot

Regeringens förslag: Minimistraflet för grovt olaga hot ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* förklarar sig uttryckligen tillstyrka förslaget. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt.

Skälen för regeringens förslag

Brottstypen och straffskalan

Olaga hot är enligt 4 kap. 5 § brottsbalken att lyfta vapen mot någon annan eller annars hota med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom. Vid bedömning av om brottet ska utgöra grovt olaga hot ska särskilt beaktas om hotet har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars varit av allvarligt slag eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. För grovt olaga hot döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Vad som ska gälla

Samtliga av de brottstyper som i avsnitt 5.3.3–5.3.5 föreslås få förhöjda minimistraff – grovt rån, grov utpressning och grovt olaga tvång – innefattar moment av hot om brottslig gärning. För regeringen står det klart att den uppvärdering av hotbrottslighet som detta ger uttryck för bör få genomslag också när allvarliga hot är att bedöma som isolerade gärningar. Till detta kommer att skälen för de insatser som nu görs för att förstärka effekten av 2010 års straffmättningsreform inte gör sig mindre starkt gällande bara på den grunden att det våld som ett hot syftar på inte kommit att förverkligas. Tvärtom bör den nu föreslagna höjningen av minimistraflet för grov misshandel medföra en strängare syn också på grovt olaga hot, eftersom allvaret i ett hot bör ses ljuset av allvaret hos den våldshandling som det hotas med. Även straffskalan för grovt olaga hot ska därför skärpas. Det nya minimistraflet ska vara fängelse i nio månader.

En sådan höjning leder till att straffskalan för brottstypen även fortsättningsvis kommer att vara identisk med den som gäller för grovt olaga tvång samtidigt som förhållandet till straffskalorna för grov utpressning och grov misshandel förblir i huvudsak oförändrat.

Regeringens förslag: Straffet för den som bryter mot lagen med förbud mot könstympning av kvinnor ska – i stället för fängelse i högst fyra år – vara fängelse i lägst två år och högst sex år. För den grova svårhetsgraden av brottet ska minimistraftet höjas från fängelse i två år till fängelse i fem år. En särskild straffskala ska införas för brott som med hänsyn till omständigheterna är att anse som mindre grova, föreskrivande fängelse i högst fyra år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera av remissinstanserna förklarar sig tillstyrka förslaget. *Åklagarmyndigheten* ansluter sig uttryckligen till utredningens förslag till ny kvalifikationsgrund i fråga om den grova svårhetsgraden av brottet.

Skälen för regeringens förslag

Brottstyperna och straffskalorna

I lagen (1982:316) med förbud mot könstympning av kvinnor föreskrivs straffansvar för ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stym-pa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem. Detta gäller oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte. Om brottet har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende ska det bedömas som grovt. Straffet för brott som inte är grovt är fängelse i högst fyra år. För grovt brott föreskrivs fängelse i lägst två och högst tio år.

Vad som ska gälla

Som framgått av avsnitt 5.3.2 ska det vid bedömningen av om ett misshandelsbrott utgör synnerligen grov misshandel bl.a. beaktas om den tillfogade kroppsskadan är bestående. Eftersom ett könstympningsbrott i princip alltid ger bestående och i olika grad invalidiserande skador, är det klart att det finns fall där brottstyperna framstår som lika allvarliga. Mot denna bakgrund – och särskilt med beaktande av den nu föreslagna höjningen av minimistraftet för synnerligen grov misshandel från fängelse i fyra år till fem år – kan det sättas i fråga om straffskalorna för könstympningsbrottet fullt ut avspeglar brottslighetens allvar.

Regeringen anser för sin del att så inte är fallet. Könstympningsbrottet i båda dess hittillsvarande svårhetsgrader bör därför förses med straffskalor som på ett rimligare sätt förhåller sig till övriga allvarliga våldsbrott. Till detta kommer att straffskalorna måste lämna skäligt utrymme för beaktande av de starkt integritetskränkande omständigheter under vilka brottet begås. I dignitet är dessa omständigheter fullt jämförliga med dem som omgärdar allvarligare sexualbrott.

Det anförda leder till att resonemangen om lämpliga straffskalor för könstympningsbrottet bör ta sin utgångspunkt i straffbestämmelserna om de olika graderna av misshandel och våldtäkt. I detta sammanhang är det viktigt att straffvärdemässigt rimliga hänsyn tas både till den omständigheten att brottstypen regelmässigt medför bestående skador och bestå-

ende fysisk smärta för offret och det faktum att gärningen utgör en allvarlig kränkning av offrets integritet.

Tillämpat på det icke grova könsstympningsbrottet leder detta till att straffminimum bör vara högre än för grov misshandel och sammanfalla med det som uppställs för våldtäkt. Minimistraffet för denna svårhetsgrad bör därmed vara fängelse i två år och maximistraffet – också i likhet med våldtäkt – sex år.

Med ett så högt straffminimum redan för det icke grova brottet bör det emellertid finnas möjlighet att i undantagsfall tillämpa en lägre straffskala, som medger att det döms till straff understigande fängelse i två år. Denna lägre straffskala ska vara fängelse i högst fyra år. Därigenom möjliggörs en adekvat straffmätning av bl.a. sådana speciella fall där könsstympning utförts på en vuxen kvinna som på ett giltigt sätt och utan påtryckningar samtyckt till åtgärden och där ingreppet också fått mycket lindriga följder.

Det grova könsstympningsbrottet är jämförbart med synnerligen grov misshandel och bör därför ha en straffskala helt i paritet med den brottstypen. Straffet bör därför vara fängelse i lägst fem och högst tio år. Som utredningen föreslår bör de befintliga kvalifikationsgrunderna dessutom kompletteras med en ny grund av huvudsaklig innebörd att även omfattningen av de könsstympande åtgärderna ska kunna beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Emellertid bör den nya grunden ges en något annorlunda lagteknisk utformning än vad som följer av utredningens förslag. Härigenom uppnås med ytterligare säkerhet att de mest ingripande könsstympningarna – där stora delar av de yttre kvinnliga könsorganen skärs bort – alltid blir att hänföra till den grova svårhetsgraden av brottet.

Vad som anförts om straffskalan för det grova könsstympningsbrottet innebär att det för den brottstypen kommer att uppställas ett högre straffminimum än för grov våldtäkt. Detta är en både avsedd och i proportionalitetshänseende acceptabel konsekvens. Att det grova könsstympningsbrottet bör ses som något allvarigare framgår redan därigenom att det för kvalificering av ett våldtäktsbrott som grovt är tillräckligt med särskild hänsynslöshet på gärningsmannens sida, medan det i könsstympningsfallet fordras att gärningsmannen har visat synnerlig hänsynslöshet. Till detta kommer naturligtvis också den flera gånger berörda omständigheten att det grova könsstympningsbrottet innebär inte bara en mycket allvarlig kränkning av offrets integritet, utan i regel också en svår och bestående smärta och kroppsskada.

5.4 Följder av straffskaleskärpningarna

5.4.1 Förhållandet till vissa aspekter av 2010 års straffmättningsreform

Regeringens bedömning: Vilken straffvärdehöjning som bör följa av en tillämpning av 2010 års reform utifrån nya, högre miniminivåer får utvecklas i ny praxis.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna lämnar frågan okommenterad. Från i huvudsak samma utgångspunkter ifrågasätter dock *Svea hovrätt*, *Göta hovrätt*, *Jönköpings tingsrätt* och *Malmö tingsrätt* utredningens bedömning att höjningen av vissa brottstypers minimistraff skulle – utan samtidig ändring av 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken – kunna få innebörden att vissa motivuttalanden i anslutning till 2010 års reform om förväntat straffmätning utfall och viss därefter utvecklad praxis inte längre skulle gälla. *Kriminalvården* framhåller i allmänna ordalag vikten av att förhållandet mellan reformen och de föreslagna höjningarna av minimistraff klarläggs.

Skälen för regeringens bedömning: Att det i 2010 års lagstiftningsärende gjordes förhållandevis detaljerade uttalanden om de straffvärdehöjningar som reformen kunde väntas leda till har framgått av bl.a. avsnitt 4.1.2 och 4.2.2. Den övergripande innebörden av dessa uttalanden var att ett brott som innefattat ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person numera skulle ha ett straffvärde som var högre än det straffvärde som skulle ha följt vid en bedömning ”enligt tidigare praxis”. Detta omsattes sedan i omräkningsexempel för olika nivåer och utifrån då gällande straffskalor. Så borde t.ex. straffvärdehöjningen vara omkring två månader för ett brott som före reformen ansetts ha en straffvärdenivå från och med fängelse i sex månader och upp till ett år. På nivån från och med ett år och upp till två år borde höjningen vara tre–fem månader i förhållande till tidigare praxis. Och på nivån fem år borde en straffvärdehöjning ske med omkring ett år.

Redan genom det nu sagda är det uppenbart att en höjning av vissa brottstypers minimistraff i enlighet med vad som föreslås i denna proposition skulle göra de återgivna exemplen överspelade i förhållande till dessa brottstyper. Vad som där uttalas om reformens förväntade straffmätning utfall – uttryckt som höjningar i månader eller år – blir alltså inte relevant i dessa fall. Vilken straffvärdehöjning som bör följa av en tillämpning av 2010 års reform utifrån nya, högre miniminivåer får i stället utvecklas i ny praxis.

Vad som nu sagts innebär att regeringen har en annan syn på dessa frågor än vissa remissinstanser, som ifrågasätter om det utan samtidig ändring av 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken är möjligt att åstadkomma den förändring av rättsläget som skulle bli följden av ett bortseende i vissa fall från omräkningsexemplen och därpå grundad praxis. Så menar både *Svea hovrätt* och *Göta hovrätt* att bestämmelsen på olika sätt borde omformuleras, medan *Jönköpings tingsrätt* – under åberopande av legalitetsprincipen – anser att den borde upphävas.

Som framgått av avsnitt 4.3 och 5.1 är det emellertid en helt grundläggande utgångspunkt för detta lagstiftningsärende att 2010 års ändringar i de generellt verkande bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken ska lämnas intakta. När förstärkande insatser nu vidtas i form av höjningar av minimistraffen för vissa av de brottstyper som avsågs med 2010 års reform innebär detta således inget annat än att domstolarna vid bedömningen av straffvärdet i dessa fall har att utgå ifrån en högre miniminivå, samtidigt som det även fortsättningsvis bl.a. särskilt ska beaktas om gärningen har utgjort ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. En sådan lösning står i full överensstämmelse med legalitetsprin-

cipens krav. Att företa någon ändring i 29 kap. 1 § andra stycket är med denna inriktning inte möjligt. Som framgått av det hittills sagda är det inte heller nödvändigt.

Prop. 2016/17:108

5.4.2 Andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Höjningen av vissa brottstypers minimistraff kan väntas få följder för straffmätningen av också andra brottstyper.

I påföljdshänseende kommer de skärpta straffskalorna att leda till längre fängelsestraff för sådana brottstyper där straffvärdena redan i dag är så höga att någon annan påföljd än fängelse i princip är utesluten. För andra brottstyper kan de antas leda till att utrymmet att välja icke frihetsberövande påföljd minskar och att antalet fängelsestraff därmed ökar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över utredningens bedömning i denna del. För *Jönköpings tingsrätt* är det dock tydligt att höjningarna av minimistraff leder till minskad överlappning av straffskalorna vid gradindelade brott, något som enligt tingsrätten möjliggör en mer nyanserad straffmätning. Och *Göta hovrätt* framhåller uttryckligen att det är naturligt att den strängare synen på vålds- och hotbrott också beaktas vid straffmätningen av andra allvarliga brott med inslag av våld eller hot, och att detta inte synes kräva några lagändringar. Häremot anser *Malmö tingsrätt* att det kan leda till tillämpningsproblem och brister i förutsebarheten om en höjning av vissa minimistraff skulle få genomslag även vid straffmätning av andra brottstyper. Och *Stockholms universitet* uttalar för sin del att straffskalejusteringar till sin karaktär är sådana att de blir tillämpliga bara i relation till de brottstyper vars skalor justeras, trots att skälen för justeringarna kan vara relevanta i förhållande till fler brott. Att höja minimistraff kan enligt universitetet också leda till att domstolarna blir försiktigare med att bedöma brott som grova.

I påföljdshänseende konstaterar *Solna tingsrätt*, som ansluter sig till bedömningen att en skärpning av straffskalorna för vissa brottstyper kan komma att påverka straffmätningen även i andra fall, att det är bl.a. genom ett minskat utrymme att välja icke frihetsberövande påföljder som straffen för även mindre allvarliga brott kan komma att skärpas. Även *Kriminalvården* pekar på detta minskade utrymme och noterar dessutom att möjligheterna till verkställighet av utdömt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll kan komma att minska till följd av de högre straffnivåer som direkt eller indirekt skulle följa av de föreslagna höjningarna av minimistraff.

Skälen för regeringens bedömning

Straffskaleändringarna får följder för straffmätningen av även andra brottstyper än sådana vars straffminimum nu höjs

Varje grad av ett i olika svårhetsgrader indelat brott är att se som en egen brottstyp. Enligt principer som utvecklats i praxis och den juridiska litte-

Prop. 2016/17:108 raturen gäller då att straffvärdebedömning och gradindelning på så sätt bör samspela att det – med bortseende från de fåtaliga faktorer som kan påverka straffvärdet men inte gradindelningen – döms för grovt brott om straffvärdet för en gärning når en sådan nivå att minimistraflet för grovt brott passeras (jfr Högsta domstolens avgörande NJA 2011 s. 89). Detta brukar ibland uttryckas så att den praktiskt tillämpliga straffskalan för ett brott av normalgraden regelmässigt får anses sluta där minimistraflet för den svårare graden börjar, trots att skalorna överlappar varandra. Applicerat på misshandel av normalgraden har detta således hittills inneburit att det i praktiken inte kommit i fråga att döma till ett års fängelse, eftersom detta samtidigt varit minimistraflet för grov misshandel.

När minimistrafen nu i flera fall höjs för allvarligare former av vissa brott är det därmed uppenbart att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar i fråga om de närmast lägre liggande graderna. Så kommer t.ex. höjningen av straffminimum för grov misshandel och grov utpressning – från ett år till ett år och sex månader – att öka möjligheterna att straffmäta motsvarande normalgradsbrott till nivåer om ett års fängelse och däröver. Och på samma sätt kommer höjningen från fyra till fem år av minimistraflet för grovt rån och synnerligen grov misshandel att öka den praktiskt tillämpliga straffskalan för rån av normalgraden och grov misshandel. Som *Jönköpings tingsrätt* påpekar möjliggör detta en mer nyanserad straffmätning. För regeringen är allt detta både rimliga och önskvärda konsekvenser av förslagen.

Det är emellertid inte bara i det fallet att den andra brottstypen utgör en lägre grad av ett i svårhetsgrader indelat brott som de föreslagna höjningarna av minimistraflet torde få följder för straffmätningen som går utöver förslagets formella vidd. En annan rimlig konsekvens är att straffmätningen påverkas också i fråga om sådana andra brottstyper där våld eller hot om våld ingår som ett moment i gärningen. Så torde ett fall av misshandel som utgör ett led i övergrepp i rättsak eller våld eller hot mot tjänsteman inte kunna bedömas mildare i det sammanhanget än om det hade bedömts som ett självständigt brott. En strängare syn på våld och hot bör alltså få genomslag också vid straffmätningen av andra allvarliga våldsbrott, såvida inte det tillgripna våldet leder till att det döms i brottskonkurrens med misshandelsbrottet. Som *Göta hovrätt* framhåller är detta naturligt.

Ett par remissinstanser har mera övergripande synpunkter på en ordning med höjda minimistraflet och de konsekvenser som detta kan föra med sig för rättstillämpningen. Redan genom det hittills sagda är det därvid tydligt att regeringen inte oreserverat kan ansluta sig till vad *Stockholms universitet* uttalar om att straffskalejusteringar till sin karaktär är sådana att de blir tillämpliga bara i relation till de brottstyper vars skalor justeras. Som framgått är det ju tvärtom på det sättet att höjningarna av straffminimum i detta fall lär komma att påverka straffmätningen av också andra relevanta brottstyper. Vidare kan regeringen inte se att det finns något fog för universitetets farhåga att en höjning av minimistraflet för de grova svårhetsgraderna av olika brott kunde leda till att domstolarna blev försiktigare med att hänföra gärningar till den graden. Skälet till detta är helt enkelt att det – bortsett från könsstympningsbrottet – inte i något fall föreslås ändring av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Inte heller kan regeringen se att

det som *Malmö tingsrätt* pekar på skulle föranleda tillämpningsproblem. Den omständigheten att höjningarna av vissa minimistraff kan antas få genomslag även vid straffmätning av andra brottstyper är en konsekvens av förslagen i detta lagstiftningsärende som inte i dignitet eller omfattning avviker från vad förändringar i den straffrättsliga regleringen vanligen ger upphov till.

Konsekvenser för påföljdsfrågan

I påföljdshänseende kan regeringen i första hand se följande möjliga konsekvenser av de skärpta straffskalor som nu föreslås. I inget fall är dessa konsekvenser orimliga.

I fråga om de brottstyper där gällande straffminimum är ett års fängelse eller däröver – nämligen grov och synnerligen grov misshandel, grov utpressning och grovt rån – bestäms påföljden redan för närvarande i stor utsträckning till fängelse. En höjning av straffminimum i dessa fall kan därför i första hand antas påverka straffens längd. Däremot kan *fler* fängelsestraff komma att bli följden av den strängare synen på grovt olaga hot och grovt olaga tvång, för vilka straffminimum alltså höjs från fängelse i sex månader till nio månader. Att utrymmet för icke frihetsberövande påföljder i dessa fall kan komma att minska är hänförligt till att grovt olaga hot och grovt olaga tvång inte sällan torde anses vara brott av sådan art att det finns en presumtion för fängelse. Högre konkreta straffvärden – även under ettårsnivån – kan därför leda till att utrymmet att välja annan påföljd än fängelse minskar ytterligare.

Även i andra fall kan möjligheten att välja icke frihetsberövande påföljd komma att påverkas. Så är t.ex. fallet där straffnivåhöjningen blir så pass påtaglig att det höga straffvärdet inte kan anses medge att påföljden bestäms till skyddstillsyn med behandlingsplan – s.k. kontraktsvård – enligt 28 kap. 6 a § brottsbalken.

Ytterligare konsekvenser kan förutses i fråga om påföljderna ungdomsvård och ungdomstjänst. Redan för närvarande gäller visserligen att utrymmet för ungdomstjänst är begränsat vid mycket allvarlig våldsbrottslighet. Höjda minimistraff för t.ex. grov utpressning och grov misshandel kan dock komma att utesluta påföljden i ytterligare fall. Vidare kan höjda straffnivåer innebära att påföljdscombinationen ungdomsvård i förening med ungdomstjänst – som för närvarande kan användas vid högre straffvärden – i vissa fall inte längre kunde komma i fråga. Även möjligheten att välja ungdomsvård som enda påföljd kan förutses bli påverkad. Med den skisserade, möjliga utvecklingen i fråga om ungdomsvård och ungdomstjänst kan fler unga lagöverträdare i intervallet 15–17 år därmed komma att dömas till slutna ungdomsvård.

Av det sagda har alltså framgått – och detta noteras också av *Solna tingsrätt* och *Kriminalvården* – att straffen för mindre allvarliga brott kan komma att skärpas något till följd av ett i viss mån minskat utrymme att välja icke frihetsberövande påföljd. Emellertid är detta en nödvändig följd av den strängare syn på vålds- och hotbrottslighet som regeringen vill säkerställa med förslagen i detta lagstiftningsärende. Detsamma gäller vad Kriminalvården anför om att möjligheterna till verkställighet av utdömt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kon-

Prop. 2016/17:108 troll kan komma att minska till följd av de högre straffnivåer som direkt eller indirekt skulle följa av de föreslagna höjningarna av minimistraff.

Konsekvenser för tillämpningen av bestämmelser med s.k. strafftrösklar

I straffprocessuella sammanhang är det vanligt att samhällets inskridande med tvångsmedel förutsätter att den enskilde gjort sig skyldig till eller misstänks för ett brott av en viss dignitet. Detta uttrycks ofta genom angivande av strafftrösklar.

Bestämmelsen om häktning i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken är ett exempel på detta och förutsätter för sin tillämpning bl.a. att misstanken avser ett brott som har fängelse i ett år eller däröver i straffskalan. Samtliga brottstyper som nu föreslås få sina minimistraff höjda träffas redan av denna straffskaleavgränsning. Inte heller innebär förslagen i denna del att fler brott än vad som redan är fallet kommer att träffas av bestämmelsen i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken om s.k. obligatorisk häktning. Här förutsätts att misstanken avser brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, ett krav som alltså redan uppfylls av brottstyperna synnerligen grov misshandel och grovt rån.

I vissa fall uppställs strafftrösklar som inte anknyter till den tillämpliga straffskalan, utan i stället det förutsedda straffvärdet av brottet. Så är t.ex. fallet för tvångsmedlen hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning (27 kap. 18 och 20 a §§ rättegångsbalken), som för sin tillämpning bl.a. förutsätter att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att det misstänkta brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Med de höjda minimistraff som nu föreslås i fråga om grov misshandel och grov utpressning kan det antas att fler gärningar än tidigare kommer att anses ha ett straffvärde överstigande två års fängelse och därmed möjliggöra användning av dessa tvångsmedel.

Såvitt gäller könsstympningsbrottet innebär de företagna ändringarna av straffskalornas konstruktion att misstanke om normalgraden av brottet kommer att medge användning av fler tvångsmedel än tidigare, nämligen obligatorisk häktning, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning samt även hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken.

Det står alltså i vissa fall klart och kan i andra fall inte uteslutas att följden av de nu föreslagna straffskalejusteringarna blir att något fler gärningar kan komma att utlösa användning av straffprocessuella tvångsmedel. För regeringen är detta en rimlig konsekvens redan av det skälet att en strängare syn på de aktuella brottstyperna bör kunna motivera att tvångsmedel kan användas i större utsträckning. Möjligheterna att utreda och lagföra dessa brott ska alltså vara desamma som vid annan, lika allvarlig brottslighet.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Prop. 2016/17:108

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2017.
Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning: I frågan om behovet av övergångsbestämmelser gör utredningen samma bedömning som regeringen.

Remissinstanserna har inget att anföra i frågan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 1 juli 2017. Det krävs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

7 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att innebära kostnadsökningar för Kriminalvården. Dessa ska finansieras inom ramen för befintliga anslag. För rättsväsendets myndigheter i övrigt innebär förslagen inte några ökade kostnader.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Kriminalvården* framhåller att det är förenat med betydande svårigheter att beräkna hur myndighetens kostnader kan komma att öka och att det därför är svårt att bedöma både förslagets påverkan på fördelningen av myndighetens resurser och ett eventuellt behov av ökade anslag. Övriga remissinstanser lämnar frågan okommenterad.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått av avsnitt 5.4.2 kommer förslagen om höjda minimistraff att leda till längre fängelsestraff för sådana brottstyper där straffvärdena redan i dag är så höga att annan påföljd än fängelse i princip är utesluten. För andra av de brottstyper som direkt träffas av förslagen kan det förutses att utrymmet att välja icke frihetsberövande påföljd minskar något och att antalet fängelsestraff därmed ökar. Till detta kommer – som också konstaterats – att en höjning av minimistraffet för en svårare grad av ett brott samtidigt torde öka det tillgängliga straffmättningsutrymmet för den närmast lägre liggande graden. Det ligger i sakens natur att allt detta kan antas leda till ökade kostnader för Kriminalvården.

Utredningen har för sin del gjort vissa beräkningar i syfte att uppskatta storleken av dessa ökade kostnader. Därvid har den premissen uppställts att strafftiderna kommer att öka i enlighet med den höjning av minimistraffet som föreslås för respektive brottstyp och att det därutöver kommer att ske en viss enhetlig strafftidsökning i fråga om relevanta brott av lägre svårhetsgrader. En beräkning utifrån dessa utgångspunkter ger enligt utredningen en total årlig ökning av strafftiderna med 495 års fängelse, varav – med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning – 330 skulle

Prop. 2016/17:108 verkställas i anstalt. Med beaktande av uppskattade dygnskostnader för vistelse i anstalt skulle detta i sin tur ge en kostnad om 367 miljoner kr per år, fördelat med 313 miljoner kr på platser i säkerhetsklass 1 och 2 och 54 miljoner kr på säkerhetsklass 3 och särskilda utslussningsåtgärder.

Att detta är grova uppskattningar är uppenbart och framhålls av utredningen själv. Regeringen kan för sin del se ytterligare osäkerhetsfaktorer vid bedömningar av detta slag. Så är t.ex. uppkommande kostnadsökningar av den karaktären att de kan antas komma att inträda gradvis, vilket leder till att effekten i fråga om brottstyper som redan för närvarande föranleder fleråriga fängelsestraff kommer att uppstå först längre fram. Till detta kommer att Kriminalvårdens resursbehov naturligtvis kan komma att påverkas av en minskning i antalet verkställda fängelseår i anledning av straff som dömts ut för andra brottstyper. Att sådana frigjorda resurser skulle kunna utnyttjas för att täcka de merkostnader som följer av bl.a. ökade strafflängder för allvarliga våldsbrott är å andra sidan inte heller säkert. Resurser av det slaget skulle kunna behöva tas i anspråk för annan utveckling av Kriminalvårdens verksamhet.

Det nu sagda visar tydligt att det i nuläget är förenat med betydande svårigheter att bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser, något som även *Kriminalvården* framhåller. Mot denna bakgrund bör kostnadsökningarna bedömas för närvarande kunna finansieras inom ramen för Kriminalvårdens befintliga anslag. Regeringen avser emellertid att noga följa utvecklingen för att kunna bedöma myndighetens resursbehov.

Någon uppskattning av eventuella kostnadsökningar för Statens institutionsstyrelse i anledning av ett möjligt ökat utdömande av påföljden slutet ungdomsvård presenteras inte av utredningen. Emellertid får det antas att eventuella kostnadsökningar i den delen under alla förhållanden skulle bli marginella. Vad som sägs i avsnitt 5.4.2 om en möjlig ökning av den utdömda tiden för sådan vård leder därför inte till annan bedömning än att dessa kostnadsökningar kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen innebär inte några ökade kostnader för rättsväsendets andra myndigheter och inte heller för staten i övrigt.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

3 kap. Om brott mot liv och hälsa

6 § Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för *grov misshandel* till fängelse i lägst ett *år och sex månader* och högst sex år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska *det* särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms för *synnerligen grov misshandel* till fängelse i lägst *fem* och högst tio år. Vid *bedömningen* av om brottet är synnerligen grovt ska *det* särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om

Paragrafen straffbelägger de allvarligaste fallen av misshandel samt andra tillämpliga straffskalor och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är att hänföra till en viss svårhetsgrad. *Första stycket* ändras på så sätt att minimistraflet för grov misshandel höjs till fängelse i ett år och sex månader. I *andra stycket* görs den ändringen att minimistraflet för misshandel som är att anse som synnerligen grov höjs till fängelse i fem år. Samtidigt introduceras synnerligen grov misshandel som egen, formell brottsbeteckning för denna brottstyp. I båda styckena görs vidare redaktionella ändringar. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2, 5.4.1 och 5.4.2.

Liksom vid all annan straffmätning ska straffmätningen inom de nya straffskalorna ske med tillämpning av brottsbalkens allmänna regler, bl.a. den grundläggande bestämmelsen i 29 kap. 1 § om straffvärdet som utgångspunkt för straffmätningen. Av detta följer t.ex. att det vid bedömningen av straffvärdet ska särskilt beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. I förening med bestämmelserna om försvårande och förmildrande omständigheter i 29 kap. 2 och 3 §§ innebär detta således att det ska ske en differentierad straffmätning av grov misshandel och synnerligen grov misshandel. Vad som kännetecknar en på så sätt differentierad straffmätning är att hela den praktiskt tillämpliga straffskalan – dvs. i vart fall upp till miniminivån för en grövre svårhetsgrad av brottet – ska kunna utnyttjas. Straffskalans miniminivå är därvid avsedd för fall där omständigheterna är i någon mån förmildrande, men utan att gärningen för den skull är att hänföra till en lägre svårhetsgrad av brottet.

Höjningen av minimistraflet för synnerligen grov misshandel är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och grov misshandel, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som synnerligen grov misshandel. Samma sak gäller i fråga om höjningen av minimistraflet för grov misshandel och den brottstypens förhållande till misshandel av normalgraden. Däremot är det en följd av båda höjningarna att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den närmast lägre liggande graden av brottet. Genom höjningen från fyra till fem år av minimistraflet för synnerligen grov misshandel ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för grov misshandel. Och höjningen av minimistraflet för grov misshandel från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader ökar på motsvarande sätt straffmätningens utrymme för normalgradsbrottet.

11 § För försök eller förberedelse till mord, dråp, barnadråp eller sådan misshandel som inte är ringa, och för stämpling till mord, dråp, grov misshandel eller synnerligen grov misshandel eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

Paragrafen ger besked om i vilka fall försök, förberedelse och stämpling till brotten i 3 kap. är kriminaliserat. Att synnerligen grov misshandel läggs till bland de brott som kan föranleda ansvar på stämplingsstadiet är

Prop. 2016/17:108 uteslutande en följd av att denna brottstyp nu ges en egen brottsbeteckning (jfr kommentaren till 6 §). Någon saklig ändring följer inte av detta.

4 kap. Om brott mot frihet och frid

4 § Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för *olaga tvång* till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Om brottet är grovt döms för *grovt olaga tvång* till fängelse i lägst *nio* månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

I paragrafen straffbeläggs olaga tvång och grovt olaga tvång samt ges besked om tillämpliga straffskalor och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet ska anses vara grovt. Genom en ändring i *andra stycket* höjs minimistraffet för den grova svårhetsgraden av brottet till fängelse i nio månader. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.5, 5.4.1 och 5.4.2.

Höjningen av minimistraffet för grovt olaga tvång är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och olaga tvång av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt olaga tvång. Däremot är det en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den lägre liggande graden av brottet. Genom höjningen från sex till nio månader av minimistraffet för grovt olaga tvång ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.

Vad som sagts i kommentaren till ändringen i 3 kap. 6 § om tillämpningen och betydelsen av bestämmelserna i 29 kap. har motsvarande tillämpning vid straffmätning inom den nya straffskalan för förevarande brott.

5 § Om någon lyfter vapen mot någon annan eller annars hotar med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för *olaga hot* till böter eller fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms för *grovt olaga hot* till fängelse i lägst *nio* månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller
2. om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Paragrafen straffbelägger olaga hot och grovt olaga hot samt ger besked om tillämpliga straffskalor och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet ska anses vara grovt. *Andra stycket*

ändras på så sätt att minimistraflet för grovt olaga hot höjs till fängelse i nio månader. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.6, 5.4.1 och 5.4.2.

Höjningen av minimistraflet för grovt olaga hot är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och olaga hot av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt olaga hot. Däremot är det en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den lägre liggande graden av brottet. Genom höjningen från sex till nio månader av minimistraflet för grovt olaga hot ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.

Vad som sagts i kommentaren till ändringen i 3 kap. 6 § om tillämpningen och betydelsen av bestämmelserna i 29 kap. har motsvarande tillämpning vid straffmätning inom den nya straffskalan för förevarande brott.

8 kap. Om stöld, rån och andra tillgreppsbrott

6 § Om brott som avses i 5 § är grovt, döms för grovt rån till fängelse i lägst fem och högst tio år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om våldet har varit livsfarligt,
2. om gärningsmannen har tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars har visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning, eller
3. om gärningen har varit av särskilt farlig art.

I paragrafen straffbeläggs grovt rån samt ges besked om tillämplig straffskala och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet ska anses vara grovt. *Första stycket* ändras på så sätt att minimistraflet för grovt rån höjs till fängelse i fem år. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3, 5.4.1 och 5.4.2.

Höjningen av minimistraflet för grovt rån är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och rån av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt rån. Däremot är det en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den lägre liggande graden av brottet. Genom höjningen från fyra till fem år av minimistraflet för grovt rån ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.

Vad som sagts i kommentaren till ändringen i 3 kap. 6 § om tillämpningen och betydelsen av bestämmelserna i 29 kap. har motsvarande tillämpning vid straffmätning inom den nya straffskalan för förevarande brott.

9 kap. Om bedrägeri och annan oredlighet

4 § Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är, döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för utpressning till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms för ringa utpressning till böter.

Om brottet är grovt döms för *grov utpressning* till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Paragrafen straffbelägger utpressning, ringa utpressning och grov utpressning samt anger tillämpliga straffskalor och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet ska anses vara grovt. Genom en ändring i *andra stycket* höjs minimistraffet för grov utpressning till fängelse i ett år och sex månader. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4, 5.4.1 och 5.4.2.

Höjningen av minimistraffet för grov utpressning är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och utpressning av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grov utpressning. Däremot är det en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för den närmast lägre liggande graden av brottet. Genom höjningen från ett år till ett år och sex månader av minimistraffet för grov utpressning ökar således den praktiskt tillämpliga straffskalan för normalgradsbrottet.

Vad som sagts i kommentaren till ändringen i 3 kap. 6 § om tillämpningen och betydelsen av bestämmelserna i 29 kap. har motsvarande tillämpning vid straffmätning inom den nya straffskalan för förevarande brott.

12 § *Det* som föreskrivs i 8 kap. 13 § om inskränkning i åklagares åtalsrätt ska gälla även de brott som angetts i detta kapitel, dock inte grovt bedrägeri och grov utpressning.

Bedrägeri eller bedrägligt beteende, som består i att någon gjort avtalsstridigt uttag på eget kredit- eller tillgångskonto, och bedrägligt beteende, som avses i 2 § andra stycket, får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

I paragrafen finns regler om begränsning av åklagares åtalsrätt i fråga om brotten i 9 kap. Genom en ändring i *första stycket* åstadkoms att grov utpressning ska vara en brottstyp som undantas från den inskränkning av åtalsrätten som annars följer av paragrafen och dess hänvisning till 8 kap. 13 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor

2 § Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i lägst två och högst sex år.

Är brottet med hänsyn till omständigheterna mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

Är brottet grovt, döms till fängelse i lägst fem och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om könsstympningen är särskilt

omfattande eller om gärningen har orsakat livsfara eller allvarlig sjukdom eller om gärningsmannen i annat fall har visat synnerlig hänsynslöshet.

För försök, förberedelse och stämpling samt för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen föreskriver straff för den som i strid med 1 § på en kvinna utför ingrepp i de yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller att åstadkomma andra bestående förändringar av dem (könsstympning). Första och tredje styckena ändras. Andra stycket är nytt. Fjärde stycket är oförändrat. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.7.

Första stycket ändras på så sätt att straffskalan – som hittills varit fängelse i högst fyra år – ges ett minimum om fängelse i två år och ett maximum om sex år. Härigenom uppnås en anpassning till straffskalorna för andra allvarliga våldsbrott av motsvarande svårhet och åstadkoms en generell verkande straffnivåhöjning för brottstypen.

Genom det nya, *andra stycket* införs en särskild straffskala för brott som med hänsyn till omständigheterna är att anse som mindre grovt. Härigenom blir det möjligt att i undantagsfall döma till straff understigande fängelse i två år. Denna lägre straffskala sträcker sig från allmänt fängelseminimum – dvs. 14 dagar – till fängelse i högst fyra år. Den nya, särskilda straffskalan möjliggör därmed en adekvat straffmätning av bl.a. sådana speciella fall där könsstympning utförts på en vuxen kvinna som samtyckt till åtgärden och där ingreppet också fått mycket lindriga följder. Tillämpningen är avsedd att vara restriktiv. Den särskilda straffskalan är inte avsedd att tillämpas vid könsstympning på barn, inte ens om följderna av ingreppen skulle kunna anses mycket lindriga.

Tredje stycket, som hittills utgjort paragrafens andra stycke, ändras på flera sätt. Så höjs minimistraffet för den grova svårhetsgraden av brottet, som hittills varit fängelse i fyra år, till fängelse i fem år. Maximistraffet är oförändrat. Som en ny omständighet som ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt införs vidare att könsstympningen varit särskilt omfattande, vilket innebär att ingreppen har berört en särskilt stor del av de yttre könsorganen. Detta är avsett att säkerställa att de allvarligaste fallen alltid blir att hänföra till den grova svårhetsgraden. Genom att det numera talas om omständigheter som ”särskilt” ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är det vidare klart att uppräknningen inte ska anses uttömmande. Även andra omständigheter än de särskilt nämnda kan alltså beaktas vid bedömningen. I övrigt ändras stycket i redaktionellt hänseende i syfte att få bestämmelsen att bättre ansluta till det sätt på vilket brottsbalkens straffbestämmelser är utformade. Några sakliga förändringar följer inte av detta.

Straffmätningen inom de nya straffskalorna ska ske med tillämpning av brottsbalkens allmänna regler, bl.a. den grundläggande bestämmelsen i 29 kap. 1 § om straffvärdet som utgångspunkt för straffmätningen. Av detta följer t.ex. att det vid bedömningen av straffvärdet ska särskilt beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Även bestämmelserna om försvärande och förmildrande omständigheter i 29 kap. 2 och 3 §§ ska tillämpas, således bl.a. vad som sägs i 2 § 3 och 8 om det försvärande i att den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att vär-

Prop. 2016/17:108 ja sig eller att brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

2 § Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage,

3. sådan brottslighet som avses i

a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,

b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,

c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, och

d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism, samt

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

Paragrafen ger besked om vad som för lagens ändamål ska avses med begreppet särskilt allvarlig brottslighet. Genom ändringar i *första* och *fjärde punkterna* fogas *synnerligen grov misshandel* till den brottslighet som räknas upp. Detta är uteslutande en följd av att denna brottstyp nu ges en egen brottsbeteckning (jfr kommentaren till 3 kap. 6 § brottsbalken). Någon saklig ändring följer inte av detta.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

3 § Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,

2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,

3. grov misshandel *och synnerligen grov misshandel*, 3 kap. 6 § brottsbalken,

4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,

5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,

6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,

7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,

8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,

9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befatning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
17. brott enligt 18, 18 a och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,
18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,
19. olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

I paragrafen anges vilka gärningar som utgör terroristbrott. Genom en ändring i *tredje punkten* fogas synnerligen grov misshandel till de gärningar som räknas upp. Detta är uteslutande en följd av att denna brotts- typ nu ges en egen brottsbeteckning (jfr kommentaren till 3 kap. 6 § brottsbalken). Någon saklig ändring följer inte av detta.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 § Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsansifftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befatning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,
6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av sär-

Prop. 2016/17:108 skilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

7. mord, dråp, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Tillstånd enligt första stycket får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Paragrafen anger de typer av brottslig verksamhet vid vilka det enligt lagen ska vara tillåtet att använda vissa tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken. Genom en ändring i *sjunde punkten* i första stycket fogas synnerligen grov misshandel till den brottsliga verksamheten som räknas upp. Detta är uteslutande en följd av att denna brottstyp nu ges en egen brottsbeteckning (jfr kommentaren till 3 kap. 6 § brottsbalken). Någon saklig ändring följer inte av detta.

8.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

2 § Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta, om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage,

3. sådan brottslighet som avses i

a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,

b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,

c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, och

d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism,

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, *synnerligen grov misshandel*, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, samt

5. brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Paragrafen ger besked om vad som för lagens ändamål ska avses med begreppet särskilt allvarlig brottslighet. Genom ändringar i *första* och *fjärde punkterna* fogas synnerligen grov misshandel till den brottslighet som räknas upp. Detta är uteslutande en följd av att denna brottstyp nu ges en egen brottsbeteckning (jfr kommentaren till 3 kap. 6 § brottsbalken). Någon saklig ändring följer inte av detta.

Sammanfattning av betänkandet Straffskalorna för allvarliga våldsbrott (SOU 2014:18)

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att överväga och föreslå ändringar av straffskalorna för grov misshandel, rån, grovt rån och grov utpressning i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå för dessa brottstyper. Vidare har vi haft i uppdrag att överväga ändringar i straffskalorna för andra allvarliga våldsbrott, om det finns skäl för det med hänsyn till intresset av en höjd straffnivå eller för att upprätthålla proportionalitet mellan brottstyperna. Vi har också haft möjlighet att identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget.

Våra förslag

Vi föreslår att straffen för vissa allvarliga våldsbrott ska skärpas. De lägsta föreskrivna straffen för respektive brottstyp ska enligt våra förslag uppgå till följande nivåer.

- Grovt olaga hot och grovt olaga tvång: fängelse i nio månader i stället för sex månader.
- Grov misshandel och grov utpressning: fängelse i ett år och sex månader i stället för ett år.
- Grovt rån och synnerligen grov misshandel: fängelse i fem år i stället för fyra år.
- Dråp: fängelse i åtta år i stället för sex år.

Inga förändringar föreslås avseende maximistrafen för respektive brottstyp.

Vidare föreslår vi att ett nytt brott införs i brottsbalken, *dråp under förmlidrande omständigheter*, med straffet fängelse i högst åtta år. Detta brott är avsett att ersätta det nuvarande brottet barnadråp. Vi föreslår också att de olika straffskalorna för brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor utformas på ett delvis annorlunda sätt. Förslaget innebär att straffet skärps väsentligt och att straffskalorna utformas efter mönster från andra allvarliga våldsbrott.

Bakgrund och allmänna utgångspunkter

En utgångspunkt för vårt uppdrag har varit de för det svenska straffsystemet grundläggande principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt. Nivån på straffet ska stå i proportion till den skada eller fara som brottet innebär och indikera hur allvarlig gärningen är i förhållande till andra brott. Straffet ska ge uttryck för samhällets klander av den brottsliga gärningen.

En annan viktig princip som det svenska straffsystemet vilar på är humanitetsprincipen. Den innebär att samhällets ingripande mot den enskilde med straff bör ske med försiktighet och inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt. Utdömmande av straff utgör samhällets yttersta maktmedel mot medborgarna. Straffet fyller ingen reparerande funktion, utan innebär att den dömda avsiktligt tillfogas lidande. Straffskärningar bör därför föregås av noggranna överväganden.

Straffskalan för varje brottstyp bestäms av lagstiftaren, det vill säga riksdagen. Domstolens uppgift är att inom ramen för straffskalan bestämma vilket straff som ska mätas ut i det enskilda fallet. Till stöd för denna straffmätning finns vissa allmänna bestämmelser i brottsbalken.

Den 1 juli 2010 infördes lagändringar i syfte att höja straffnivån generellt för sådana brott som innebär allvarliga angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Lagändringarna tog främst sikte på de allmänna bestämmelserna om hur straff ska mätas ut inom ramen för respektive straffskala.

Skälen för 2010 års straffmättningsreform var, i korthet, att synen på våld i samhället har förändrats över tid, och att våldsbrottslighet i dag ses som mer klandervärd än tidigare. I förarbetena till lagändringarna framhölls att den ökade välfärden har medfört att risken för att alls drabbas av fysiska skador har minskat och att våldsbrottsligheten därför relativt sett utgör ett större hot än tidigare. Det finns också en större medvetenhet än tidigare om att allvarliga våldsbrott inte bara innebär att offret drabbas av fysiskt våld och fysiska skador utan ofta också utsätts för psykiska påfrestningar. Även anhöriga till brottsoffer påverkas genom den oro de känner för offret eller för egen del. Rädslan för våld kan också verka begränsande för en vidare krets av personer, inte minst i de större och mer anonyma samhällen som många i dag lever i.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har parallellt med utredningen haft i uppdrag att utvärdera vilka effekter 2010 års straffmättningsreform fått på strafflängderna, bl.a. genom analyser av kriminalstatistiken. Brås granskning visar att reformen har inneburit en påtaglig höjning av straffen när det gäller grov misshandel, som är den vanligaste brottstypen bland de allvarliga våldsbrotten. Till detta kommer en klart större spridning av straffen över straffskalan för denna brottstyp. Vi har också studerat Högsta domstolens praxis som berör de lagändringar som infördes för att skärpa straffen för allvarliga våldsbrott. Högsta domstolen har genom uttalanden i rättsfallet NJA 2013 s. 376 gett konkret vägledning för straffvärdebedömningen avseende mord och dråp. Denna får anses väl överensstämmande med de principer för höjningen av straffnivåerna som anges i förarbetena till 2010 års straffmättningsreform. Högsta domstolen har också slagit fast att reformen innebär att vissa gärningar som tidigare bedömdes som misshandel av normalgraden numera är att bedöma som grov misshandel. Sammantaget gör vi bedömningen att straffmättningsreformen har fått ett betydande genomslag i rättstillämpningen.

Eftersom förändringar av rättspraxis erfarenhetsmässigt tar viss tid kan inte uteslutas att genomslaget för 2010 års straffmättningsreform efter hand kan bli än större och omfatta också brottstyper där det hittills inte gått att konstatera några generella ökningar av strafflängderna.

Att straffmättningsreformen hittills inte har fått större genomslag än vad som nu redovisats kan hänga samman med den kritik som framför allt in-

ledningsvis riktades mot den lagstiftningsteknik som användes. I propositionen till lagändringen gjordes ganska specifika uttalanden om på vilket sätt straffen skulle höjas inom respektive straffskala. I den juridiska litteraturen har bland annat framhållits att det skulle medföra svårigheter från systematisk synpunkt att fullt ut följa dessa anvisningar. I flera sammanhang har påpekats att ett mer naturligt sätt att åstadkomma en skärpt syn på allvarliga våldsbrott hade varit att höja straffskalorna.

Våra överväganden

Vid övervägande av en förändring av straffskalorna för de brottstyper som omfattas av uppdraget, anser vi att de skäl som anfördes som grund för 2010 års straffmättningsreform fortfarande gäller. Vi anser alltså, i likhet med vad som var utgångspunkten för den reformen, att samhällsutvecklingen har medfört att allvarliga våldsbrott är att anse som mer klandervärda i dag än tidigare samt att detta bör avspeglas i straffnivåerna för dessa brott. I den mån 2010 års straffmättningsreform inte anses ha fått tillräckligt genomslag är det naturligt att i stället åstadkomma en höjd straffnivå genom att se över straffskalorna. Förändrade straffskalor skulle på ett mer direkt sätt påverka rättstillämpningen jämfört med de allmänna bestämmelser som den tidigare reformen är uppbyggd kring.

Liksom Straffnivåutredningen, vars förslag låg till grund för 2010 års reform, gör vi bedömningen att skärpta straff inte kan förväntas leda till minskad brottslighet. Inte heller brottsutvecklingen är sådan att denna i sig kan motivera strängare straff för allvarliga våldsbrott. Det finns alltså ingenting som talar för att våldsbrottsligheten generellt har ökat under senare år. Behovet av en generell höjd straffnivå grundas i stället på en minskad acceptans för våld i samhället och att sådan brottslighet därför är att anse som mer klandervärd än tidigare.

Enligt vår mening lämnar de skäl som låg till grund för 2010 års reform utrymme för att skärpa straffen något ytterligare sett i förhållande till vad som anges i förarbetena till den reformen. Ytterst är det en fråga för lagstiftaren att inom ramen för en politisk process ta ställning till vilken närmare straffnivå som ska anses svara mot det klander som olika gärningar typiskt sett bör föranleda.

Vi har enligt våra direktiv haft möjlighet att överväga nya miniminivåer i straffskalorna, som tidigare inte använts, t.ex. nio månaders fängelse eller ett år och sex månaders fängelse. Detta innebär bättre förutsättningar än vid den tidigare reformen att förändra straffskalorna för allvarliga våldsbrott på ett nyanserat sätt och utan att komma i konflikt med principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Från dessa utgångspunkter har vi utformat förslag till skärpningar av minimistraffen för några av de mest centrala brottstyperna bland de allvarliga våldsbrotten. De höjningar som vi föreslår motsvarar som regel hälften eller mindre än hälften av det nu gällande minimistraffet. Vi anser att de förändringar som föreslås, sedda i relation till de straffskalor som gäller för andra brott, är förenliga med såväl proportionalitets- och ekvivalensprinciperna som med humanitetsprincipen.

Det finns även skäl som talar emot att genomföra förändringar av straffskalorna. En lagändring leder regelmässigt till viss osäkerhet vid

tillämpningen innan ny praxis har hunnit etableras. Detta kan innebära att rättstillämpningen övergångsvis brister i enhetlighet. Skärpta minimistraff kan också leda till att straffmätningen i större utsträckning koncentreras till straffskalans nedersta del. Detta skulle i så fall stå i strid med intentionerna bakom 2010 års reform, som bland annat syftade till att åstadkomma en mer differentierad straffmätning inom ramen för de olika straffskalorna.

Sammantaget gör vi bedömningen att vad som talar för att förändra straffskalorna för de allvarliga våldsbrotten från de utgångspunkter som nu angetts väger tyngre än skälen emot. Med hänsyn till att relativt kort tid har förflutit sedan 2010 års reform trädde i kraft anser vi dock att det kan finnas skäl att under ytterligare någon tid noga följa rättsutvecklingen. Om det visar sig att den tidigare reformen efter hand får ytterligare genomslag i rättstillämpningen kan detta ge anledning att göra en annan bedömning än den vi nu redovisat.

De närmare skälen för ändring av straffskalan för respektive brottstyp

Grov misshandel och synnerligen grov misshandel utgör vid sidan av mord och dråp, kärnan av de brottstyper som är att hänföra till de allvarliga våldsbrotten. Brotten avser gärningar som riktar sig direkt mot offrets liv, hälsa och trygghet till person och de utgör regelmässigt en mycket allvarlig integritetskränkning. De allmänna skäl som har anförts för att höja minimistraffen för allvarliga våldsbrott talar därför med styrka för att genomföra sådana höjningar för grov och synnerligen grov misshandel. Dråp, liksom mord, innebär att uppsåtligen beröva en annan människa den mest grundläggande rättigheten, rätten till liv, och dessutom utsätta anhöriga och närstående till offret för ett stort lidande. Utöver de allmänna skälen för en straffnivåhöjning tillkommer avseende dråp att straffskalan för mord har förändrats genom lagstiftning 2009 och att regeringen avser att lämna en proposition till riksdagen med ett lagförslag som innebär att straffnivån för mord ska höjas ytterligare. Intresset av proportionalitet mellan mord och dråp, men även mellan grov misshandel och dråp, talar därför för att straffminimum för dråp också bör höjas.

Olaga hot består ofta av hot om fysiskt våld. På det sättet kan det sägas finnas ett samband mellan brottstyperna olaga hot å ena sidan och grov misshandel och dråp å den andra, där allvaret i hotet om våld, och den rädsla det framkallar, står i relation till hur allvarlig den fruktade våldshandlingen är. Grovt olaga tvång, grov utpressning och grovt rån är alla brottstyper som innebär instrumentellt våld eller hot, dvs. våld eller hot som används för att uppnå ett visst syfte. Både de allmänna skäl som talar för en straffnivåhöjning och proportionalitetsskäl talar alltså för att höja minimistraffen för dessa brottstyper.

Den särskilda straffbestämmelsen om barnadråp tar sikte på fall där en mor dödar sitt barn vid födseln eller annars under tid då hon på grund av nedkomsten befinner sig i ”upprivet sinnestillstånd eller i svårt trångmål”. Bestämmelsen innebär att straffet i dessa fall kan sättas väsentligt lägre än för dråp. Enligt kriminalstatistiken tillämpas bestämmelsen rela-

tivt sällan. Detta torde hänga samman med att de förhållanden som ursprungligen motiverade att den infördes till stor del har förändrats. Samtidigt visar rättspraxis att det finns andra situationer där det finns ett behov att bestämma straffet för uppsåtligt dödande långt under minimistraffet för dråp. Det kan bl.a. handla om fall av aktiv dödshjälp, eutansi. Mot denna bakgrund anser vi att bestämmelsen om barnadrap bör ersättas med en generell bestämmelse om dråp under starkt förmildrande omständigheter, med en straffskala som omfattar fängelse i högst åtta år.

Brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor avser gärningar som även utan särreglering hade varit att betrakta som mycket allvarliga fall av misshandel. De gärningar som omfattas av straffansvaret kan avse omfattande ingrepp i de kvinnliga könsorganen och leda till svåra bestående men. Sedan de nuvarande straffskalorna för könsstympningsbrottet infördes har straffet för grov misshandel skärpts genom att en särskild straffskala för synnerligen grov misshandel införts. Denna tar bland annat sikte på allvarliga fall av misshandel där skadan blir bestående. Om inte straffskalorna för könsstympningsbrottet höjs finns en risk att det brottet bestraffas lindrigare än om det hade rubricerats som misshandel enligt bestämmelserna i brottsbalken. Detta har så vitt vi kan bedöma inte varit avsikten med att införa den särskilda lagen med förbud mot könsstympning. Därför föreslår vi en anpassning av straffskalorna i den lagen.

Brottstyper där vi inte föreslår någon förändring av straffskalan

De allmänna skäl som finns för att höja straffnivån för allvarliga våldsbrott gäller i och för sig alla de brottstyper som kan anses innefattas av begreppet, alltså alla brott som innefattar uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämförbart handlande. Vi har emellertid inte ansett att dessa skäl är tillräckliga för att föreslå förändringar av straffskalorna för samtliga allvarliga våldsbrott. I våra överväganden i denna del har vi beaktat utformningen av nuvarande straffskalor, om dessa nyligen setts över eller förändrats och om straffansvaret för brotten nyligen ändrats. I sammanhanget kan nämnas att fridskränkingsbrotten i våra direktiv uttryckligen undantagits från vårt uppdrag.

De förändrade straffskalor som vi föreslår avser i de flesta fall brottstyper som är av en högre svårhetsgrad och där det alltså finns en normalgrad av brottet, där straffskalan i princip sträcker sig ned till fängelseminimum, 14 dagars fängelse. När det gäller rån är straffansvaret inte konstruerat på samma sätt, utan normalgraden av rån har ett straffminimum på ett års fängelse. Även relativt sett lindriga former av våld eller hot kan medföra att ett handlande bedöms som rån. Därigenom uppstår en tröskeeffekt sett i förhållande till att handlandet i stället hade bedömts som t.ex. misshandel och stöld. Vi har ansett att denna tröskeeffekt inte bör förstärkas ytterligare genom att höja straffminimum för rån.

Våra förslag syftar till en generell straffnivåhöjning för de brott som omfattas av våra förslag. Avsikten är inte att förändra gränsdragningen mellan de olika graderna av gradindelade brott. Bedömningen av om ett fall av misshandel ska anses som grov misshandel ska alltså göras på i huvudsak samma sätt som i dag. Högsta domstolen har uttalat att ett syfte med 2010 års straffmättningsreform får antas vara att något fler fall av misshandel ska bedömas som grova brott. En sådan förskjutning mellan graderna av brotten bör inte bestå om straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott förändras. Detta skulle nämligen resultera i en betydligt större sammantagen straffskärpning än vad som kan anses motiverat. De specifika förarbetsuttalanden som gjordes i samband med straffmättningsreformens genomförande, med exempel på förväntade straffnivåhöjningar, måste också anses överspelade för dessa brottstyper.

När det gäller gradindelade brott är det av stor betydelse för straffmätningen av en viss brottstyp vilket minimistraff som är föreskrivet för närmast svårare grad av brottet. Enligt fast praxis döms i princip inte till ett strängare straff för en viss brottstyp än vad som motsvarar minimistraffet för den allvarligare brottstypen. Genom våra förslag utvidgas därför det i praktiken användbara utrymmet i straffskalan för flera brottstyper, även avseende brott av normalgraden, för vilka det inte föreslås någon förändring av straffskalan. Detta innebär att gärningar som bedöms som misshandel av normalgraden kan få en högre straffnivå och detsamma gäller för olaga hot, olaga tvång, rån, och utpressning.

Förändrade bedömningar av enskilda brottsliga gärningars straffvärde kan i vissa fall leda till att utrymmet att välja en icke frihetsberövande påföljd minskar. Brotts, eller brottslighetens, straffvärde är nämligen en av de faktorer som påverkar påföljdsvalet. För många av de brott där vi föreslår förändrade straffskalor leder dock straffvärdebedömningen redan i dag till att någon annan påföljd än fängelse inte kan komma i fråga. I sådana fall innebär våra förslag enbart att längden på fängelsestraffen ökar.

En skärpt syn på misshandel och olaga hot kan också påverka straffvärdebedömningen av andra brott där våld eller hot mot enskilda ingår som ett moment för straffansvar, t.ex. våld eller hot mot tjänsteman eller övergrepp i rättssak. En viss straffnivåhöjning även för sådana brottstyper bör därför bli följden av utredningens förslag, och i vissa fall ett minskat utrymme att välja icke frihetsberövande påföljder även för sådana brott.

Sammantaget kan alltså våra förslag förväntas leda till längre fängelsestraff och i viss mån fler fängelsestraff. Detta innebär ökade kostnader för Kriminalvården för verkställighet av straffen. Att beräkna hur stora kostnadsökningar det kan bli fråga om är förenat med betydande svårigheter. Vi har uppskattat de ökade kostnaderna till cirka 370 miljoner kronor om året. Om dessa kostnader måste täckas av ökade anslag till Kriminalvården eller om kostnaderna kan täckas genom en förändrad resursfördelning inom myndigheten beror på många olika faktorer, bl.a. den generella utvecklingen av fängelsestraffens längd för samtliga brott. Vi gör dock bedömningen att våra förslag kan leda till behov av ökade anslag till Kriminalvården på sikt.

Ikraftträdande

Vi bedömer att lagstiftning till följd av våra förslag kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2015. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande. Som vi framhållit kan det dock finnas anledning att under ytterligare en tid noga följa utvecklingen av praxis för straffmätning inom de aktuella brottstyperna, och därför avvakta något längre med att genomföra förslagen.

1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Häriigenom föreskrivs att 3 kap. 2, 3 och 6 §§, 4 kap. 5 och 6 §§, 8 kap. 6 § samt 9 kap. 4 och 12 §§ brottsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 kap.**

2 §

Är brott som i 1 § sägs med hänsyn till de omständigheter som föranlett gärningen eller *eljest* att anse som mindre grovt, *dömes* för dråp till fängelse, lägst *sex* och högst tio år.

Är brott som avses i 1 § med hänsyn till de omständigheter som föranlett gärningen eller *annars* att anse som mindre grovt, *döms* för dråp till fängelse *i* lägst *åtta* och högst tio år.

3 §

Dödar kvinna sitt barn vid födelsen eller eljest å tid då hon på grund av nedkomsten befinner sig i upprivet sinnestillstånd eller i svårt trångmål, dömes för barnadrap till fängelse i högst sex år.

Om ett brott som avses i 2 § har begåtts under omständigheter som är synnerligen mildrande, döms för dråp under förmildrande omständigheter till fängelse i högst åtta år.

6 §¹

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för grov misshandel till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms dock till fängelse i lägst *fyra* och högst tio år. Vid bedömande av om brottet är synnerligen grovt ska särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för grov misshandel till fängelse i lägst ett *år och sex månader* och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms dock till fängelse i lägst *fem* och högst tio år. Vid bedömande av om brottet är synnerligen grovt ska särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har

¹ Senaste lydelse 2010:370.

orsakat synnerligt lidande eller om gärningsmannen har visat synnerlig hänsynslöshet.

orsakat synnerligt lidande eller om gärningsmannen har visat synnerlig hänsynslöshet.

4 kap.

4 §

Den som genom misshandel eller *eljest* med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar annan att göra, tåla eller underlåta något, *dömes* för *olaga tvång* till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan *övar tvång* genom hot att åtala eller *angiva* annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande, *dömes ock* för olaga tvång, *såframt* tvånget är otillbörligt

Är brott som avses i första stycket grovt, *dömes* till fängelse, lägst *sex* månader och högst sex år. Vid bedömande *huruvida* brottet är grovt *skall* särskilt beaktas, om gärningen innefattat pinande till bekännelse eller annan tortyr.

Den som genom misshandel eller *annars* med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar annan att göra, tåla eller underlåta något, *döms* för *olaga tvång* till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan *utövar tvång* genom hot att åtala eller *ange* annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande, *döms också* för olaga tvång, *om* tvånget är otillbörligt

Är brott som avses i första stycket grovt, *döms* till fängelse i lägst *nio* månader och högst sex år. Vid bedömande *av om* brottet är grovt *ska* särskilt beaktas, om gärningen innefattat pinande till bekännelse eller annan tortyr.

5²

Om någon lyfter vapen mot annan eller *eljest* hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, *döms* för *olaga hot* till böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt, *döms* till fängelse, lägst *sex* månader och högst fyra år.

Om någon lyfter vapen mot annan eller *annars* hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, *döms* för *olaga hot* till böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt, *döms* till fängelse *i* lägst *nio* månader och högst fyra år.

8 kap.

6 §

Är brott som i 5 § *sägs* att anse som grovt, *skall* för *grovt rån* *dömas* till fängelse, lägst *fyra* och högst tio år.

Vid bedömande *huruvida* brottet

Är brott som *anges* i 5 § att anse som grovt, *döms* för *grovt rån* till fängelse *i* lägst *fem* och högst tio år.

Vid bedömande *av om* brottet är

² Senaste lydelse 1993:207.

är grovt *skall* särskilt beaktas, om våldet var livsfarligt eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller om han *eljest* visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning.

grovt *ska* särskilt beaktas, om våldet var livsfarligt eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller om han *eller hon annars* visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning.

9 kap.

4 §³

Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvungne eller någon i vars ställe denne är, döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för *utpressning* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Är brottet grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag eller om gärningsmannen har visat särskild hänsynslöshet.

Är brottet grovt, döms till fängelse i lägst ett *år och sex månader* och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld eller hot av allvarligt slag eller om gärningsmannen har visat särskild hänsynslöshet.

12 §⁴

Vad som föreskrivs i 8 kap. 13 § om inskränkning i åklagares åtalsrätt *skall* gälla även de brott som angetts i detta kapitel, dock inte grovt bedrägeri.

Vad som föreskrivs i 8 kap. 13 § om inskränkning i åklagares åtalsrätt *ska* gälla även de brott som angetts i detta kapitel, dock inte grovt bedrägeri *och utpressning som är grov*.

Bedrägeri eller bedrägligt beteende, som består i att någon gjort avtalsstridigt uttag på eget kredit- eller tillgångskonto, och bedrägligt beteende, som avses i 2 § andra stycket, får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

³ Senaste lydelse 2010:370.

⁴ Senaste lydelse 1994:1411.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor

Härigenom förskrivs att 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i *högst fyra* år.

Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i *lägst två och högst sex* år.

Är brottet med hänsyn till omständigheterna att anse som mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

Om brottet har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende *skall* det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse, *lägst två* och högst tio år.

Om brottet har medfört *en särskilt omfattande skada*, livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende *ska* det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse i *lägst fem* och högst tio år.

För försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

¹ Senaste lydelse 1998:407.

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Svea hovrätt, Göta hovrätt, Solna tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Halmstads tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Luleå tingsrätt, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten (dåvarande Rikspolisstyrelsen), Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Statskontoret, Lunds universitet (Juridiska institutionen), Stockholms universitet (Juridiska institutionen), Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen), Sveriges advokatsamfund, Svenska Bankföreningen och Brottsofferjournalernas riksförbund.

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Sveriges Kommuner och Landsting har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Yttrande har inte inkommit från Sveriges domareförbund, Amnesty International (svenska sektionen), Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Kriminellas revansch i samhället (KRIS), X-CONS och Svenska FN-förbundet.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-01-18

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore samt justitierådet Ingemar Persson.

Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott

Enligt en lagrådsremiss den 22 december 2016 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,
3. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
4. lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,
5. lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,
6. lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Jenny Engvall, biträdd av ämnesrådet Patrik Örnsved.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regné, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott.