

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-03-05

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Martin Borgeke samt justitierådet Martin Nilsson

Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor

Enligt en lagrådsremiss den 15 januari 2026 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69),
4. lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612),
6. lag om ändring i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,
7. lag om ändring i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,
8. lag om ändring i subventionsbrottslagen (2025:1267).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Simon Rosdahl samt rättssakkunniga Kristina Lagercrantz och Max Swalling.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Sammanfattning

Denna lagrådsremiss bygger på delar av Straffreformutredningens betänkande En straffreform (SOU 2025:66). Syftet med förslagen i remissen är att fler och längre fängelsestraff ska dömas ut. För att uppnå detta mål föreslås bl.a. att straffskalorna för uppemot 50 olika brott ska skärpas och att det ska införas en regel om dubbla straff för allvarlig s.k. gängbrottslighet.

Lagrådet avstyrker lagförslagen i deras helhet. Huvudpunkterna i Lagrådets kritik är följande.

1. Lagrådsremissen är en del i ett reformarbete på straffrättens område som innefattar ett stort antal skilda lagförslag som på kort tid har kommit i en strid ström utan tydlig samordning. Detta gör det hart när omöjligt att överblicka förslagen och deras konsekvenser.
2. Handläggningen av lagstiftningsärendet har varit undermålig och uppfyller inte grundlagens krav på hur regeringsärenden ska

beredas. Straffreformutredningen fick alltför kort tid på sig för att fullgöra sitt omfattande uppdrag och trots att utredningens betänkande var mycket omfångsrikt innehöll det inte tillräckligt underlag för att remissinstanserna skulle kunna bedöma förslagen på ett tillfredsställande sätt. Till detta kommer att remissinstanserna fick alltför kort tid på sig.

3. Många remissinstanser har varit påfallande kritiska till utredningens förslag. Men regeringen har inte i nämnvärd utsträckning tagit hänsyn till remissinstansernas synpunkter.

4. Förslagen brister så mycket i kvalitet att de inte har förutsättningar att bli ny lag. Allmänt gäller att lagrådsremissen inte är tillräckligt genomtänkt. För Lagrådet framstår den som ett hastverk.

5. I remissen sägs att det behövs en höjd allmän repressionsnivå, bl.a. för att brottsligheten ska minska och tryggheten öka. Lagrådet framhåller att regeringen inte lägger fram något underlag som ger stöd för att straffskärpningarna kan förväntas få ett sådant resultat.

6. En huvudfråga i lagstiftningsärendet är en översyn av straffskalorna. Lagrådet kritiserar hur översynen har genomförts och påpekar att regeringens resonemang till del strider mot hur det grundläggande straffrättsliga systemet är uppbyggt. Förslagen passar dåligt in i den lagstiftning som redan finns och som fortfarande ska gälla.

7. Om regeringen ändå vill gå vidare med lagstiftningsärendet anser Lagrådet att samtliga förslag av Straffreformutredningen måste behandlas samtidigt.

Lagstiftningsprojektet och dess genomförande

Förslagen i korthet

I lagrådsremissen lämnar regeringen flera förslag som anges syfta till att åstadkomma ett mer rättvist straffsystem där straffen på ett bättre sätt återspeglar brottslighetens allvar samtidigt som brottsofferperspektivet ges ett ökat inflytande och samhällsskyddet förbättras. Förslagen i remissen innebär att närmare 50 straffskolor skärps, att det införs en ny reglering av den gemensamma straffskalan för flerfaldig brottslighet, som innebär att det högsta maximistraffet får dubblas, och att livstids fängelse ska kunna dömas ut som gemensamt straff för vissa allvarliga fall av upprepade misshandels- och sexualbrott. En annan del av förslagen är en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på brott som har samband med kriminella nätverk. När bestämmelsen är tillämplig ska straffvärdet som utgångspunkt höjas till det dubbla. Dessutom föreslås att presumptionen för häktning utvidgas.

Lagändringarna är tänkta att träda i kraft den 3 juli 2026.

Lagstiftningsarbetet på straffrättens område

Lagrådsremissen är en del av regeringens projekt att lägga om kriminalpolitiken. Förslagen grundar sig på vissa delar av Straffreformutredningens betänkande En straffreform (SOU 2025:66). Huvuddelen av Straffreformutredningens förslag, bl.a. den del som handlar om en omstöpning av systemet för påföljdsbestämning genom införande av villkorligt fängelse, bereds fortfarande i Regeringskansliet. Det har vid föredragningen av remissen upplysts, att planen är att en lagrådsremiss i den delen ska beslutas i april 2026 och att en proposition därefter ska läggas fram i juni månad.

I remissen behandlas också betänkandena SOU 2024:13 och SOU 2024:55 i de delar som inte har behandlats tidigare, se prop. 2024/25:123 och prop. 2025/26:49. I dessa delar läggs dock inte fram några förslag till lagstiftning.

Regeringens ambitioner på det straffrättspolitiska området har under senare tid resulterat i en stor mängd olika betänkanden, lagrådsremisser, propositioner och lagändringar. Omfattningen av lagstiftningsverksamheten har varit sådan att det har varit hart när omöjligt för Lagrådet att skaffa sig en överblick och bedöma konsekvenserna av förslagen i den remiss som nu ska granskas. I detta hänseende antecknar Lagrådet följande.

Lagrådet har på senare tid yttrat sig över följande remisser på området.

Den 27 februari 2026: Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck,

den 24 februari 2026: Bättre möjligheter att utreda brott av unga lagöverträdare och några andra processrättsliga frågor,

den 23 februari 2026: En snabbare utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten,

den 12 februari 2026: Ett utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar,

den 30 januari 2026: Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands,

den 27 januari 2026: Ett förstärkt samhällsskydd och tydligare reaktioner vid återfall i brott,

den 26 januari 2026: Nordisk verkställighet i brottmål,

den 22 december 2025: Frihetsberövande påföljder för barn och unga,

den 19 december 2025: En särskild straffbestämmelse för psykiskt våld,

den 27 november 2025: Säkerhetsförvaring – en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd,

den 29 oktober 2025: Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott,

den 17 oktober 2025: Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet, och

den 24 september 2025: Skärpta regler för villkorlig frigivning.

Till detta ska läggas att Lagrådet för närvarande behandlar även remisserna Skärpta regler för unga lagöverträdare och Skärpta regler för utvisning på grund av brott.

Förteckningen är förmodligen inte fullständig. Den ger dock en bild av den lagstiftningsmetod som regeringen tillämpar för närvarande på straffrättsområdet. Det lanseras en kaskad av lagstiftningsärenden som delvis berör grundläggande principer på straffrättens område utan att sambanden mellan de olika förslagen blir klargjorda. I avsaknad av en sådan analys blir det förenat med stora svårigheter för remissinstanserna – och även för Lagrådet – att bedöma om förslagen är förenliga med de principer som ligger till grund för det straffrättsliga regelsystemet eller om förekommande avvikelser är godtagbara.

Förslagen i den här remissen är en del av alla dessa lagändringar. Lagrådet återkommer till de problem som lagstiftningsmetoden medför.

Regeringens beredning av förslagen

I 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs vissa krav på beredningen av regeringsärenden. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också inhämtas från kommuner i den omfattning som behövs. Även

sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

Beredningskravets faktiska innehåll bestäms av det aktuella regeringsärendets natur. I fråga om lagstiftningsärenden är det normala att ett förslag till lag med tillhörande motiv skickas på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Remisstiden måste bestämmas så att remissinstanserna får tillräcklig tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och avfatta ett remissvar. Beträffande kommuner och många privata organisationer måste därvid beaktas att beslutsordningen kan vara sådan att den kräver viss tid. Sedan länge gäller som huvudregel att remisstiden inte bör sättas kortare än tre månader.

Det material som remissinstanserna ska yttra sig över måste vara så utformat att det kan utgöra underlag för fullödiga analyser och bedömningar.

I dessa avseenden noterar Lagrådet följande beträffande beredningen av de lagförslag som nu underställs Lagrådets granskning.

Straffreformutredningens uppdrag var mycket omfattande. Den tid som utredningen hade till sitt förfogande för att genomföra uppdraget var påtagligt kort – i praktiken ungefär ett och tre kvarts år. I själva verket var den så kort att tre av utredningens experter i ett gemensamt yttrande kände sig föranlåtna att upplysa att textmängderna var så stora att de inte hann läsa allt samt att utrymmet var klart begränsat för att diskutera principiella utgångspunkter, vad de olika förslagen kan tänkas få för effekter och hur förslagen förhåller sig till varandra.

Straffreformutredningens betänkande remitterades den 9 juni 2025 med en sista svarstid den 9 oktober 2025. Remisstiden var alltså fyra

månader, men huvuddelen av denna inföll under tid då många i Sverige har semester. Det utredningsmaterial som remissinstanserna hade att ta ställning till var digert. Betänkandet består av fyra volymer om sammanlagt nära 1900 sidor.

Grundläggande straffrättsliga frågor avhandlas i betänkandet. Flera remissinstanser anmärkte på den korta remisstiden och framhöll de svårigheter att sätta sig in i materialet som följt av att utredningen inte haft den tid som behövts för att behandla de komplicerade frågorna tillräckligt ingående.

Det kan utan vidare konstateras att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inte är uppfyllt. Hela lagstiftningsprojektet framstår som ett hastverk. Det är inte godtagbart att lagstiftningsarbete bedrivs så här på ett från allmänna samhällssynpunkter viktigt men också juridiskt sett komplicerat rättsområde.

Förslagen måste alltså beredas mer grundligt innan det går att ta ställning till om, eller i vilken mån, de kan genomföras. Det är vid den beredningen lämpligt att samtliga de förslag av Straffreformutredningen som regeringen vill gå vidare med behandlas i *ett* sammanhang.

Lagrådet avstyrker således förslagen i remissen redan på grund av den otillräckliga beredningen.

I det följande lämnar Lagrådet – efter en övergripande beskrivning av remissutfallet i sak – ett flertal synpunkter som bör beaktas vid den fortsatta beredningen.

Remissutfallet

Straffreformutredningens betänkande har som framgått varit föremål för remissförfarande. Många remissinstanser är påfallande kritiska till utredningens förslag. Det gäller såväl förslaget som helhet som specifika delar av det. Remisskritiken kommer i vissa hänseenden att tas upp längre fram i detta yttrande. Redan här vill Lagrådet emellertid framhålla det problem som ligger i att remissvaren – naturligtvis – avser betänkandet som helhet och att det därför i en del fall är svårt att avgöra i vilken mån som remissinstansernas övergripande synpunkter har bäring på de förslag som läggs fram i den här remissen eller om de mera tar sikte på de delar av betänkandet som avser frågor som för närvarande bereds i Regeringskansliet.

Lagrådet noterar också att regeringen bara i mycket begränsad utsträckning har tagit hänsyn till de synpunkter som remissinstanserna har fört fram. Exempelvis har regeringen inte beaktat den kritik som går ut på att det saknas stöd i forskningen för att förslagen om en avsevärd repressionsökning har förutsättningar att nå de i remissen angivna syftena att minska brottsligheten och öka tryggheten. Lagrådet återkommer i det följande till den frågan.

Lagförslagen

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

Vissa terminologiska frågor

I remissen talas bl.a. om straffskalor, straffvärde, straffnivå och straffmätning. I ganska stor utsträckning används termerna på ett sätt som avviker från vad som är gängse och dessutom med en viss brist på stringens.

Straffnivån är ett allmänt mått på hur höga straffen i ett land är. Enkelt uttryckt rör det sig om de yttre gränserna för brottens straffskalor. Ett annat sätt att beskriva straffnivån är att den utgörs av den repressionsnivå som gäller eller den generella strängheten av straffen. (Se Axel Holmgren, Straffvärde – som en rättslig konstruktion, 2021, s. 186.)

I fråga om straffvärde brukar man tala om att varje brottstyp genom utformningen av dess straffskala har getts ett abstrakt straffvärde. Genom att åsätta ett visst brott ett straffvärde graderas brottets svårhet i förhållande till andra brott inom den ram som straffnivån utgör. Svårheten (straffvärdet) utgör ett mått på den skada, kränkning eller fara som en viss brottstyp orsakar. Det konkreta straffvärdet är det som domstolen bestämmer när den dömer över ett särskilt brott.

Straffmätning skiljer sig från straffvärde därigenom att vid straffmätningen, dvs. vid bestämmandet av vilket straffet ska bli om påföljden bestäms till böter eller fängelse, även andra hänsyn än brottets straffvärde kan inverka. Det kan röra sig om att straffet ska skärpas av den anledningen att den tilltalade tidigare har lagförts för brott (återfall) eller att det ska sättas ned med hänvisning till något billighetsskäl, exempelvis att den tilltalade drabbas av även andra sanktioner på grund av brottet. Den tilltalades låga ålder vid brottet är en annan faktor som påverkar straffmätningen.

Lagrådet förutsätter att den nu redovisade terminologin används vid den fortsatta beredningen av förslagen. Det betyder att bl.a. ett stort antal författningskommentarer behöver skrivas annorlunda.

Straffskaleöversynen

En av utredningens huvuduppgifter var att genomföra en bred straffskaleöversyn (se Dir. 2023:115). Även i remissen anges att det är dags att ta ett bredare grepp om straffskalorna för att säkerställa

att de återspeglar brottens allvar. En sådan översyn har för övrigt efterlysts av Lagrådet (se bl.a. Lagrådets yttrande den 6 september 2022 över remissen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk).

Resultatet av den straffskaleöversyn som nu redovisas är som nämnts att omkring femtio straffskalor föreslås ändrade. Alla övriga straffskalor som har ingått i översynen har således befunnits lämpliga, åtminstone för tillfället. Undantagslöst innebär de föreslagna ändringarna att straffskalorna blir strängare. Inte i något fall har alltså regeringen ansett att straffskalan för ett brott bör sänkas för att principerna om proportionalitet och ekvivalens ska tillgodoses på ett bättre sätt än i dag.

Utfallet av straffskaleöversynen får sägas vara påfallande magert och översynen brister också i fråga om kvalitet. Ytterligare ett antal lätt identifierbara frågor hade det funnits skäl att ta upp till diskussion och i flera fall hade förslag till lagändringar legat nära till hands. En sådan fråga rör de lägre delarna av straffskalorna för mord och dråp efter den praxisförändring som skett i fråga om straffvärdet av uppsåtligt dödande (se "Mordet med kökskniven" NJA 2021 s. 32 p. 36). En annan är vilken betydelse den föreslagna höjningen av minimistraffet för grov stöld bör få för föreskriften om inbrottsstöld i 8 kap. 4 a § brottsbalken. Vad en höjning av maximistraffet för synnerligen grov misshandel skulle innebära för de allvarligaste fallen av grovt rån (8 kap. 6 § brottsbalken) hade också förtjänat närmare överväganden.

Lagrådet kan inte frigöra sig från tanken att den knappa tid som utredningen har haft till sitt förfogande inte har räckt till för att göra den breda översyn av straffskalorna som har annonserats och som det också finns behov av. Som det förefaller har man inriktat sig på straffskalorna för några vanliga brott och föreslagit skärpningar av dessa. De förslagen har sedan fått följdverkningar när det gäller straffskalorna för ett antal likartade brottstyper. Bara i begränsad

utsträckning innebär lagrådsremissen en reell omvärdering av ett brotts straffvärde. Därmed kan det inte sägas att det angivna behovet av en bred genomgång av straffvärdebedömningen av olika brottstyper tillgodoses genom remissen.

Ett mera naturligt tillvägagångssätt om man önskar höja den allmänna repressionsnivån – vilket anges som ett mål för reformen – vore att höja allmänna fängelsemaximum, förslagsvis till 20 år, och sedan fundera över hur de olika brottstyperna bör placeras in straffvärdemässigt efter en sådan höjning av straffnivån. Vid en lagstiftningsoperation av detta slag kanske en del brottstyper bör ges ett högre straffvärde och andra ett lägre.

Det kan i sammanhanget noteras att med tanke på lagstiftningsprojektets innebörd – att den allmänna straffnivån ska höjas – ett genomförande av remissförslagen skulle leda till att det stora flertalet brottstyper skulle få sänkta straffvärden i relation till de brott för vilka straffskalan höjs. I vilken utsträckning som detta är övervägt har Lagrådet svårt att bedöma.

En högre allmän repressionsnivå

I remissen anges att det finns ett behov av en höjd allmän repressionsnivå. En sådan ska uppnås genom att fler och längre fängelsestraff döms ut. Syftet är att åstadkomma ett mer rättvist straffsystem, att låta brottsofferperspektivet få ett ökat inflytande och att förbättra samhällsskyddet. Men tanken är också att en höjd repressionsnivå ska minska brottsligheten och öka tryggheten.

Straffreformutredningens förslag om en höjd repressionsnivå har mötts av stark kritik från många remissinstanser. Bl.a. har Uppsala universitet (juridiska institutionen) funnit det anmärkningsvärt att utredningen inte i något sammanhang förklarar varför de ändringar som föreslås är nödvändiga eller önskvärda. Inte någonstans nämns

eller kommenteras, enligt universitetet, de kunskaps- eller evidensbaserade fakta som klart och tydligt ger en helt annan verklighetsbeskrivning än den som framgår av betänkandet. Universitetet framhåller att all brottslighet, förutom den s.k. gängbrottsligheten, statistiskt sett minskar, att all erfarenhet visar att inga positiva effekter kan påvisas eller förväntas av fler eller längre fängelsestraff eller i övrigt av en mer repressiv straffrättspolitik och att återfallsfrekvensen är lägre för de som undergår icke frihetsberövande påföljder. Svea hovrätt har gett uttryck för att förslagen i betänkandet, tillsammans med förslag i andra aktuella lagstiftningsärenden, riskerar att ge upphov till en så stor repressionsökning och så långa fängelsestraff att man helt frångår humanitetsaspekterna i systemet. Enligt Göteborgs universitet (juridiska institutionen) kan förslagen inte betraktas som proportionerliga i förhållande till de betydande ekonomiska och samhällsliga konsekvenser som sannolikt kommer att följa vid ett genomförande. Stockholms universitet (kriminologiska institutionen) för fram att om utredningsförslaget genomförs Sverige kommer att lämna de nordiska ländernas fängelsenivå och i stället hamna på samma nivåer som Turkiet, Belarus och Ryssland och på så sätt inta en särställning inom EU. Åklagarmyndigheten är tveksam till om förslagen, som i flera fall har en mycket generell räckvidd, primärt kommer att träffa det som varit avsett, dvs. de mest brottsaktiva personerna och de allvarligaste brotten.

Att nämna i detta sammanhang är även att Brå konstaterar att höjda straffnivåer under de senaste åren har lett till ett fördubblat antal utdömda fängelseår och närmare dubbelt så många intagna i anstalt, med överbeläggningar och en besvärlig situation för Kriminalvården som följd. Brå förordar att redan beslutade lagändringar följs upp innan ytterligare skärpningar genomförs och anser, att de omfattande skärpningar som föreslås är svagt underbyggda.

I ljuset av denna kritik kunde det förväntas att regeringen i remissen – när den nu ändå går fram med förslag till en omfattande repressionsökning – hade lagt fram ett underlag som ger stöd för att straffskärpningarna kan förväntas nå resultatet att brottsligheten minskar och att medborgarna därmed i större utsträckning skyddas mot brott. Så sker emellertid inte. Det som sägs är i stället att det kan vara svårt att påvisa vilka effekter på brottsligheten, och i förlängningen för enskilda och för samhället, som straffrättsliga åtgärder kan ha. Den slutsats som regeringen drar – utan att hänvisa till något forskningsresultat eller någon annan faktasammanställning – är ändå att en höjd allmän repressionsnivå kan ha en viss brottsreducerande effekt. Regeringen framhåller emellertid att även moraliska aspekter och rättviseskäl motiverar en allmän höjning. I det sammanhanget lyfter regeringen fram att det har skett en markant ökning av antalet grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar och att den systematiska och organiserade brottsligheten har kommit att påverka allt fler delar av samhället. Regeringen pekar också på det förhållandet att samhällsutvecklingen har inneburit nya möjligheter att begå brott. Exempel som nämns är organiserade och systematiska brott mot välfärdssystemen. Regeringen konkluderar att straffen behöver skärpas för att den straffrättsliga reaktionen mot brott ska framstå som rimlig och rättvis.

Lagrådet konstaterar att utdömande av straff utgör statens yttersta maktmedel mot medborgarna. En maktutövning av detta slag bör i enlighet med humanitetsprincipen präglas av måttfullhet. För att ett ökat bruk av straff ska vara godtagbart bör det finnas ett rimligt syfte, som också kan uppnås genom åtgärderna. Det kan då konstateras att det saknas belägg för att en allmän repressionsökning har förutsättningar att leda till annat än en möjlig marginell minskning av brottsligheten. De föreslagna lagstiftningsåtgärderna framstår därmed inte som särskilt väl ägnade att tillgodose syftet att minska

brottsligheten, förbättra samhällsskyddet och öka tryggheten för den enskilde.

Inte heller har regeringen i remissen lagt fram något underlag som ens gör det troligt att de omfattande straffskärpningar som föreslås sammantagna skulle innebära att straffen på ett bättre sätt återspeglade brottslighetens allvar eller att brottsofferperspektivet tillgodosågs bättre än med den nuvarande straffnivån. När det gäller syftet att straffen ska bli mera rättvisa vill Lagrådet i och för sig inte utesluta att många anser att straffen är för låga och att de därför behöver skärpas. Det är förstås viktigt att straffsystemets utformning någorlunda stämmer överens med vad människor i allmänhet uppfattar som ändamålsenligt och proportionerligt. Det är också betydelsefullt att lagföringen – både när det gäller antalet brott som klaras upp och i fråga om den straffrättsliga reaktion som blir följden – är sådan, att den upplevs som rättvis. I remissen saknas emellertid helt underlag för att syftet – att åstadkomma ett straffsystem som uppfattas som mera rättvist – tillgodoses genom förslaget.

I detta sammanhang finns det anledning att nämna att regeringen i remissen som underlag för påståendet att brottsligheten, särskilt grova brott, inte sällan möts av en reaktion som inte fullt ut kan sägas återspegla brottslighetens allvar, uttalar att det nuvarande påföljdssystemet i allt för stor utsträckning har utformats med utgångspunkt i gärningspersonens behov och intressen. Lagrådet vill då påminna om att 1989 års reform på området innebar en reaktion mot den förut gällande behandlingstanken (se tidigare 1 kap. 7 § brottsbalken) och ett starkare betonde av att brottet och inte gärningspersonen skulle vara utgångspunkten för påföljdsbestämningen. Visserligen finns det i 30 kap. brottsbalken kvar en del rester av det system som gällde före 1989, men rättsutvecklingen har medfört att dessa efter hand har blivit allt mer nedtonade. Här kan hänvisas till rättsfallen "Socialkontorsfallet" NJA

2000 s. 314, "Skärtorsdagsdomen" NJA 2008 s. 359, "De kinesiska kullagren" NJA 2014 s. 559 och "28:3-fängelse" NJA 2015 s. 1024. Beskrivningen av det nuvarande påföljdssystemet kan därmed sägas inte motsvara hur det verkligen är utformat eller hur det tillämpas.

Sammanfattningsvis vilar den allmänna inriktningen av förslagen – att det ska ge positiva resultat i olika hänseenden att fler och längre fängelsestraff döms ut – på en alltför svag grund. Det är inte troligt att de syften som redovisas för reformen kommer att uppnås i någon utsträckning av betydelse. Lagrådet avstyrker därför förslaget också av detta skäl.

Dock anser Lagrådet att några delförslag har fog för sig och bör genomföras. Lagrådet återkommer till dessa i det följande.

Allmänt om straffskaleöversynen

I ett inledande avsnitt i remissen uppehåller sig regeringen kortfattat vid straffets syfte och straffrättens principer. Där uttalas att straffet utgör en reaktion på brottet som ska uppfattas som rimlig och rättvis, vilket bl.a. kan ge det brottsoffer som utsatts för våld och andra kränkningar upprättelse. Men det framhålls att också andra intressen och principer har betydelse för straffsystemets utformning. I det sammanhanget sägs att principerna om proportionalitet och ekvivalens är centrala i det svenska påföljdssystemet men att också humanitetsprincipen – som i korthet innebär att samhällets ingripande med straff mot den enskilde ska ske med måttlighet och försiktighet – och legalitetsprincipen är grundläggande.

Även straffsystemets allmänpreventiva effekter på ett allmänt plan lyfts fram i remissen. När rätten i det enskilda fallet ska döma ut en påföljd är dock, sägs det, allmänpreventiva överväganden inte längre lika betydelsefulla. I stället är det viktigare att reaktionen på brottet framstår som rättvis och att gärningspersonen får ett straff eller en

påföljd som han eller hon utifrån sitt beteende kan sägas ha gjort sig förtjänt av. Med andra ord är det i huvudsak principerna om proportionalitet och ekvivalens som är styrande.

Dessa uttalanden ger utrymme för tolkningen att det vid bestämmande av straffskalorna för brotten, som ju remissförslagen i stor utsträckning handlar om, inte är enbart proportionalitet mellan brottet och den straffrättsliga reaktionen som ska vara bestämmande utan att även andra hänsyn i någon mån kan vägas in, exempelvis brottsofferperspektivet och behovet av samhällsskydd. Så har också flera remissinstanser uppfattat utredningens förslag, och vänt sig emot resonemangen. Intrycket att även annat än proportionalitetshänsyn ska kunna påverka straffskalornas utformning förstärks när det i remissen framhålls att särskilt brottsofferperspektivet och behovet av att skydda samhället mot den fara eller skada som allvarlig brottslighet innebär bör vara närvarande i större omfattning än i dag vid utformningen av de regler som ska vara styrande för påföljdsbestämningen. I fråga om brottsofferperspektivet uttalar regeringen också att detta behöver ges en mer framskjuten plats när förändringar i straffsystemet övervägs. I remissen sägs vidare att strängare straff inskräper samhällets avståndstagande från brottet och också innebär, i förekommande fall, en allvarligare syn på den kränkning som brottsoffret utsatts för. Och när det gäller samhällsskyddsaspekter anges att ju allvarligare och farligare brottslighet det är fråga om, desto större ansvar är det befogat att samhället tar för att förhindra återfall i brott.

I det sistnämnda hänseendet framhåller regeringen i remissen att det inte kan bortses från att längre frihetsberövanden i sig kan ha en brottsförebyggande effekt på det sättet att den som avtjänar ett fängelsestraff under frihetsberövandet förhindras från att begå brott ute i samhället. Visserligen säger regeringen att den här typen av effekter inte bör vara styrande för hur enskilda straffskalor utformas

men att en ökad repressionsnivå i allmänhet och framför allt i förhållande till brott som typiskt sett begås av brottsaktiva personer indirekt kan innebära att samhällsskyddsaspekterna får en mer framträdande plats i systemet. I denna del avslutar regeringen med att framhålla att principerna om proportionalitet och ekvivalens även fortsättningsvis bör vara centrala för påföljdssystemets utformning och att det övergripande syftet med reformen är att åstadkomma ett påföljdssystem som leder till resultat som framstår som rättvisa och i högre grad ägnade att bidra till brottsoffers upprättelse.

Vid föredragningen av remissen har det sagts att de nu redovisade uttalandena syftar till att motivera den allmänna repressionsökning som regeringens omläggning av straffrättspolitikens innebär, inbegripet de förslag som kommer att läggas fram när de resterande delarna av Straffreformutredningens förslag behandlas i nästa omgång. Lagrådet noterar dock att straffskaleskärpningarna på vissa ställen i texten motiveras med annat än proportionalitets- respektive ekvivalensresonemang. Så tas det avseende bedrägeri upp att antalet anmälda bedrägerier har ökat kraftigt, en faktor som ju inte påverkar skadan, kränkningen eller faran vid det enskilda brottet (straffvärdet), och vid mutbrott att straffansvaret i sammanhanget är centralt för att bekämpa handlande som undergräver förtroendet för det allmänna, snedvrider konkurrens och har en hämmande effekt på handel och ekonomisk tillväxt och att det därför finns skäl att se betydligt allvarigare på mutbrott än vad nuvarande straffskalor ger uttryck för. Liknande resonemang förs avseende brottet involverande av en underårig i brottslighet.

Det finns alltså i remissens allmänna texter åtskilliga resonemang som inte kan försvara sin plats som argument för de lagändringar som föreslås eftersom de inte har någon betydelse för vilken straffskala ett visst brott ska ha, dvs. ett brotts abstrakta straffvärde. Vad förslaget som baseras på återstående delar av

Straffreformutredningens betänkande kommer att innebära är förstås okänt för Lagrådet, men alldeles oavsett det tänkta innehållet i kommande lagrådsremisser måste motiveringar som har bäring på förslag som inte tas upp i remissen rensas bort från de texter som ska utgöra skäl för de föreslagna lagändringarna. Som framställningen här och var har utformats är den, med tanke på de förslag som läggs fram, svårbegriplig och kan dessutom uppfattas som att regeringen vill låta annat än rena straffvärdeskäl inverka på utformningen av de olika straffskaleförslagen. Skrivningarna måste alltså stramas upp.

Om det emellertid rent faktiskt skulle vara så att även annat än straffvärdeskäl har påverkat förslagen till nya straffskalor måste dessa övervägas på nytt och i stället grundas på en systemkonform argumentation. Det är nämligen inte godtagbart att besluten om de olika straffskalornas utformning grundas på andra faktorer än de som domstolarna sedan ska tillämpa vid bestämmandet av det konkreta straffvärdet (se 29 kap. 1 §). Däremot är det inget som hindrar att lagstiftaren ger uttryck för att den skada eller kränkning som exempelvis ett våldtäktsbrott innefattar bör uppvärderas i förhållande till den skada eller kränkning som kan förekomma vid andra brottstyper och låta detta påverka straffskalan. Se till det anförda Lagrådets yttrande den 6 september 2022, som har nämnts i det föregående.

Beträffande beaktandet av brottsofferperspektivet – som lyfts fram särskilt i remissen – vill Lagrådet tillägga att den skada, kränkning eller fara som ett brottsoffer har utsatts för självklart ska beaktas vid bestämmandet av ett brotts straffvärde. Vad ett brott innebär i form av negativa konsekvenser för den som utsätts för det ligger till grund både för bestämmandet av straffskalan för brottet (det abstrakta straffvärdet) och för domstolens bestämmande av det konkreta straffvärdet i det enskilda fallet. En argumentation som går ut på att

brottsofferhänsyn ska vägas in när straffskalorna bestäms tillför därmed inte något nytt. Det gör inte heller talet om att brottsoffers berättigade intresse av upprättelse måste beaktas, om man inte med detta menar att en faktor vid sidan av den skada, kränkning eller fara som brottstypen medför ska påverka straffvärdet. Men i så fall innebär resonemanget att omständigheter som inte har att göra med straffvärdet ändå ska tillåtas påverka straffskalornas utseende. Något sådant förutsätter dock att systemet görs om i grunden. Och något sådant förslag har inte lagts fram.

På motsvarande sätt kan inte ett behov av att motverka fortsatt brottslighet, dvs. vad som brukar kallas samhällsskyddsaspekter, vägas in vid bestämmandet av olika brotts straffskalor (abstrakta straffvärden).

De olika lagförslagen

3 kap. 6 §

Förslaget innebär att straffskalan för synnerligen grov misshandel höjs från nuvarande fängelse i lägst fem och högst tio år till fängelse i lägst sex och högst tolv år. Som en följd av detta föreslås maximistraffet för grov misshandel höjas från sex till sju års fängelse. Detta innebär att redan straffskalan för grov misshandel ges ett maximum som överstiger minimistraffet för den lägsta formen av uppsåtligt dödande (dråp; 3 kap. 2 §). Samtidigt får synnerligen grov misshandel samma minimistraff som dråp. Att ge dessa misshandelsbrott straffskalor av det här slaget är inte förenligt med ekvivalensprincipen. Lösningen ligger i att antingen avstå från den föreslagna ändringen av minimistraffet för synnerligen grov misshandel och följdändringen av maximistraffet för grov misshandel eller att låta även straffskalan för dråp ingå i straffskaleöversynen. Eftersom det saknas beredningsunderlag för en ändring av

straffskalan för dråp är därmed endast den förstnämnda lösningen möjlig.

När det så gäller det föreslagna maximistraffet 12 års fängelse synes det inte finnas något praktiskt behov av denna höjning. Lagförslaget skulle dessutom leda till att maximistraffet för synnerligen grov misshandel med marginal översteg minimistraffet för mord. En sådan ordning stämmer dåligt med ekvivalensprincipen. Se vidare vad Lagrådet anför vid 26 kap. 2 §.

Lagrådet avstyrker förslagen.

3 kap. 7 §

Detta förslag rör bestämmelsen om vållande till annans död, grovt brott. För närvarande är straffskalan för det brottet fängelse i lägst ett och högst sex år. Enligt lagrådsremissen ska minimistraffet höjas till två år. Lagrådet motsätter sig inte förslaget, men anser att det förutsätter att maximistraffet för normalgraden av brottet höjs till tre år. Det är nämligen generellt önskvärt med en viss överlappning mellan straffskalorna för gradindelade brott. Att straffskalorna för dråp och mord ligger "kant i kant", en straffskalekonstruktion som Lagrådet veterligt inte förekommer vid något annat gradindelat brott, är inget skäl för att också straffskalorna för vållande till annans död ska göra det.

Lagrådet vill tillägga att det som sägs i författningskommentaren om att förslaget innebär en generellt höjd straffnivå för brottstypen (ska vara ett generellt höjt straffvärde, se i det föregående) knappast är korrekt. Maximistraffet för brottet behålls varför ändringen närmast innebär att straffskalan för vållande till annans död, grovt brott, trycks ihop med mindre utrymme för nyansering av straffvärdebedömningen

som följd. Däremot ökar nyanseringsmöjligheterna i gengäld vid normalgraden av brottet.

3 kap. 9 §

Förslaget är att maximistraffet för framkallande av fara för annan höjs från två till tre års fängelse. Lagrådet anser att förslaget är motiverat av ekvivalensskäl. Något som i legalitetsprincipens intresse bör övervägas beträffande brottstypen är dock att i lagtexten anges det – i och för sig tämligen självklara – förhållandet att även uppsåtligt framkallande av fara för annan är straffbelagt. Som det nu är väcker en läsning av lagtexten omedelbart frågan varför den inte tar upp också det uppsåtliga fallet. Att svaret finns i 1 kap. 2 § första stycket är inte omedelbart tillgängligt för alla.

4 kap. 6 d §

Straffmaximum för grovt olaga integritetsintrång föreslås höjt från fyra till sex års fängelse. Lagrådet motsätter sig inte förslaget men vill göra regeringen uppmärksam på att maximistraffet för brottet därmed blir samma som minimistraffet för dråp. Jämför här med vad som sägs bl.a. under 3 kap. 6 §.

4 kap. 9 c §

Här föreslås att straffskalan för grovt dataintrång höjs från fängelse i lägst sex månader och högst sex år till fängelse, lägst ett och högst åtta år. Lagrådet motsätter sig inte heller detta förslag men vill framhålla, att jämförelsen med straffskalan för dråp här ännu mera sticker i ögonen.

5 kap. 3 §

Förslaget innebär att den särskilda straffskalan för förolämpning som är grov slopas vilket får till följd att endast en straffskala, med böter och fängelse i högst sex månader, kommer att gälla för förolämpningsbrottet.

Som anges i remissen infördes det den 2 juli 2025 ett nytt brott, förolämpning mot tjänsteman, i 17 kap. 3 § brottsbalken. Straffskalan för det brottet är böter eller fängelse i högst sex månader. Lagrådet anser att det bör vara en skillnad i straffvärde mellan förolämpning av tjänsteman och det vanliga förolämpningsbrottet och konstaterar, att även brottet förolämpning mot tjänsteman borde ha ingått i straffskaleöversynen.

Lagrådet tillstyrker den föreslagna ändringen av 5 kap. 3 §.

6 kap. 1 §

Beträffande våldtäktsbestämmelsen föreslås endast att maximistraffet för grov våldtäkt höjs till fängelse i tolv år.

Med motsvarande motivering som beträffande 3 kap. 6 § avstyrker Lagrådet förslaget.

6 kap. 4 §

Bestämmelsen gäller våldtäkt mot barn. Se under 6 kap. 1 §.

8 kap. 4 §

I paragrafen finns bestämmelser om grov stöld. Förslaget innebär att minimistraffet höjs från sex månaders fängelse till fängelse i ett år.

Förslaget framstår som ett av de för den praktiska rättstillämpningen viktigaste i remissen. Varje år döms ett par hundra personer för grov stöld. Av dessa brukar åtskilliga få till fängelse alternativa påföljder, ofta villkorlig dom eller skyddstillsyn. Det rör sig alltså om förhållandevis stora tal.

I den argumentation som lämnas för förslaget framhålls bl.a. att de grövre formerna av stöld många gånger innebär att ägaren till det stulna utsätts för en allvarlig integritetskränkning. Det tas också upp att många allvarigare fall av stöld kan innebära att ägaren blir bestulen på tillhörigheter av betydande värde. Systematiska och mer organiserade stölder av exempelvis bildelar, båtmotorer, bruksmaskiner och byggverktyg drabbar inte sällan ett större antal målsägande med betydande kostnader och olägenheter som följd. Brottsligheten bidrar också till omsättningen av stöldgods och snedvrider konkurrensen till fördel för oseriösa aktörer. Den organiserade brottsligheten kan på detta sätt ha samhällsskadliga inslag. Regeringen anser att detta motiverar en mer kraftfull reaktion mot allvarigare stöldbrott.

De resonemang som förs i remissen har Lagrådet i sig ingen invändning emot. Grova stölder kan ha höga straffvärden. Men som lagförslaget är utformat tar det inte sikte på dessa allvarliga fall av grov stöld, utan på de med lägst straffvärde. Någon höjning av maximistraffet föreslås ju inte, utan endast av minimistraffet. Eftersom en sådan höjning innebär att det praktiska utrymmet för straffvärdebedömning av normalgraden av stöld ökar till det dubbla – från fem månaders fängelse till fängelse i tio månader (elva månaders straffvärde brukar inte domstolarna anse att något brott har) – är det primärt i denna del som det hade behövts argumentering. Men skäl för lagändringen hade behövts även i fråga om de brott som framöver är tänkta att i straffvärde motsvara det nya minimistraffet eller ligga strax över detta.

Det som anförs till stöd för förslaget till straffskärpning för grov stöld träffar alltså i stora delar bredvid målet. Det har därmed inte lagts fram tillräckliga skäl för den föreslagna lagändringen med hänsyn till de effekter den skulle få. Lagrådet avstyrker därför förslaget.

Lagrådet anser emellertid att det finns även ett par andra skäl för att förslaget inte kan bli ny lag.

För det första skulle förslaget, som för övrigt flera remissinstanser har påpekat, innebära att straffskalan för grov stöld skulle bli densamma som för det år 2021 införda brottet inbrottsstöld i 8 kap. 4 a §, som avser det specialfallet av grov stöld att brottet har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. En höjning av minimistraffet för grov stöld skulle därmed innebära en dubblering av straffbestämmelser. Innan förslaget genomförs behöver därför inbrottsstölderna återföras till bestämmelsen i 8 kap. 4 §.

För det andra skulle en höjning av minimistraffet till fängelse i ett år innebära att regeln i 30 kap. 4 § om påföljdsvalet delvis skulle sättas ur spel. Detta gäller särskilt som höjningen av minimistraffet för grov stöld drar med sig en motsvarande höjning av straffskalorna för åtskilliga andra grova förmögenhetsbrott såsom grovt häleri, grov förskingring, grov skadegörelse m. fl. brott i brottsbalken, men även för grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt, som är grov. Denna viktiga konsekvens av förslagen, som i stor utsträckning betyder att den som tidigare kunde komma i fråga för ett alternativ till fängelse framöver skulle få ett fängelsestraff, är inte redovisad i remissen och än mindre förklarad eller motiverad. Att lagstifta på detta sätt är inte godtagbart.

Vilka de praktiska konsekvenserna blir av en höjning av minimistraffet till fängelse i ett år för ett stort antal centrala brottstyper hade alltså bort redovisas och diskuteras i remissen. Från mera

allmänna utgångspunkter är det väl inte givet att det som sägs i prop. 1987/88:120 under rubriken *Brottslighetens straffvärde* – att det gäller en presumtion för fängelse när straffvärdet motsvarar fängelse i ett år eller däröver – fortfarande ska gälla när många brottstyper ges högre minimistraff. Uttalandet utgick ju från de straffskalor som rådde då.

9 kap. 3 §

I bestämmelsen finns föreskrifter avseende grovt bedrägeri. Samma ändring föreslås som beträffande grov stöld.

Med undantag för det som gäller förhållandet mellan grov stöld och brottet inbrottsstöld har Lagrådet samma invändningar mot att höja minimistraffet för grovt bedrägeri som Lagrådet nyss har redovisat avseende grov stöld (8 kap. 4 §).

Lagrådet avstyrker förslaget.

9 kap. 3 a §

Paragrafen behandlar brottet grovt fordringsbedrägeri. Motiveringen för att minimistraffet ska höjas från fängelse i sex månader till ett års fängelse är att motsvarande ändring görs beträffande grovt bedrägeri.

Lagrådet avstyrker förslaget.

9 kap. 3 c §

Bestämmelsen handlar om olovlig befattning med betalningsverktyg.

Skälet för att minimistraffet för grov olovlig befattning med betalningsverktyg ska höjas från fängelse i sex månader till ett års

fängelse är att motsvarande ändring görs beträffande bl.a. grovt bedrägeri och grov stöld.

Lagrådet avstyrker förslaget.

9 kap. 5 §

I denna paragraf finns straffbestämmelsen om ocker.

Motiveringen för att minimistraffet för grovt ocker ska höjas från fängelse i sex månader till ett års fängelse är bl.a. att de allvarigare formerna av ocker inte framstår som mindre straffvärda än motsvarande former av andra centrala förmögenhetsbrott.

Lagrådet avstyrker förslaget.

9 kap. 6 §

I bestämmelsen regleras häleribrottet. Vid sidan av en språklig ändring föreslås motsvarande straffskaleändring som vid bl.a. annan näraliggande förmögenhetsbrottslighet.

Lagrådet avstyrker förslaget.

9 kap. 6 a §

Paragrafen är tämligen ny. Den reglerar brottet grovt utförselhäleri. Även här föreslås en höjning av straffminimum för det grova brottet från fängelse i sex månader till ett års fängelse.

Motiveringen för förslaget är att grovt utförselhäleri bör ha samma straffskala som grovt häleri. Lagrådet avstyrker förslaget av samma skäl som beträffande övriga förmögenhetsbrott.

9 kap. 9 §

Bestämmelsen handlar om svindleri. Motsvarande ändring föreslås som beträffande de föregående brotten och motiveringen utgörs huvudsakligen av ekvivalensskäl.

Lagrådet avstyrker förslaget.

10 kap. 3 §

I paragrafen finns bestämmelser om grov förskingring.

Samma ändring föreslås som beträffande de föregående brotten och motiveringen utgörs huvudsakligen av att straffskalorna för andra brott höjs.

Lagrådet avstyrker förslaget.

10 kap. 5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om trolöshet mot huvudman.

Motsvarande ändring föreslås som beträffande de föregående brotten och motiveringen utgörs huvudsakligen av att ekvivalens bör råda.

Lagrådet avstyrker förslaget.

10 kap. 5 a §

I bestämmelsen finns regler avseende normalgraden av tagande av muta. Straffskalan är för närvarande böter eller fängelse i högst två år. Förslaget innebär att böter inte längre ska ingå i straffskalan.

I motiveringen för ändringen talas om allvaret i mutbrott, särskilt svårare fall av sådana brott. Några resonemang kring förekomsten

av lindrigare fall, som enligt gällande straffskala kan föranleda böter, förs inte. Några skäl för förslaget har alltså inte anförts.

Dessutom sägs bl.a. att det behövs en straffskärpning "för att bekämpa handlande som undergräver förtroendet för det allmänna, snedvrider konkurrens och har en hämmande effekt på handel och ekonomisk tillväxt". Att en straffskärpning behövs för att brottet ska kunna bekämpas har inte med brottets abstrakta straffvärde att göra.

Lagrådet noterar också det knappast korrekta uttalandet i författningskommentaren att "höjningen av minimistraffet innebär en generell höjning av straffnivån för tagande av muta". För att man ska kunna tala om en generell höjning av straffnivån förutsätts att straffmaximum förskjuts uppåt.

Lagrådet avstyrker förslaget.

10 kap. 5 b §

Här handlar det om straff för givande av muta.

Lagrådet har samma invändningar som beträffande föregående förslag. Lagrådet noterar också, på motsvarande sätt som i fråga om bestämmelsen i 10 kap. 5 a §, det diskutabla uttalandet i författningskommentaren om att "höjningen av minimistraffet innebär en generell höjning av straffnivån för givande av muta".

Lagrådet avstyrker förslaget.

10 kap. 5 c §

Paragrafen reglerar grovt tagande av muta och grovt givande av muta. Förslaget innebär att minimistraffen höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år och sex månader, vilket alltså utgör en tredubbel höjning.

När det gäller dessa grova former av de båda mutbrotten argumenteras det i lagrådsremissen för att "straffnivån" bör ligga högre än den som föreslås gälla för brott som grov förskingring och grov trolöshet mot huvudman. Dessutom tilläggs att regeringen inte utesluter att det kan finnas anledning att återkomma till mutbrottens straffskalor i flera avseenden vid den fortsatta beredningen av förslagen i betänkandet "Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (SOU 2025:87).

Bedömningen att straffvärdet bör ligga högre än det som föreslås gälla för brott som grov förskingring och grov trolöshet mot huvudman är i sig godtagbar. Däremot kan argumentet, som förs fram i remissen, att en straffskärpning behövs "för att bekämpa" sådant handlande som utgör mutbrott (se under 9 kap. 5 a §) inte godkännas. Det har ju inget med straffvärdet att göra.

Lagrådet avstyrker förslaget, men anser att det har redovisats godtagbara skäl för en höjning av minimistraffet till fängelse i ett år.

10 kap. 5 d §

När det gäller straffskalan för handel med inflytande innebär förslaget att böter slopas. Den föreslagna straffskalan är därmed fängelse i högst två år.

Skälet för förslaget är att handel med inflytande ligger nära mutbrott i fråga om det straffbelagda området varför straffskalorna bör vara lika. Lagrådet kan godta det. Lagrådet har i det föregående avstyrkt motsvarande ändring i fråga om normalgraderna av tagande av muta och givande av muta.

Lagrådet avstyrker förslaget.

11 kap. 1 §

I paragrafen finns bestämmelsen om oredlighet mot borgenärer. Förslaget innebär dels att några språkliga ändringar görs, dels att minimistraflet för grov oredlighet mot borgenärer höjs från fängelse i sex månader till ett års fängelse.

En av de språkliga justeringarna är att uttrycket "detsamma skall gälla" föreslås ändrat till "detsamma ska gälla". Det ändringsförslaget är det i och för sig inte mycket att säga om. Men i 10 kap. 5 a § används i stället uttrycket "detsamma gäller". Detta är också bättre rent språkligt. Lagrådet föreslår därför att det används.

Motiveringen för höjningen av minimistraflet är huvudsakligen av ekvivalenskaraktär i förhållande till grov förskingring och vissa mutbrott.

Lagrådet avstyrker förslaget.

11 kap. 2 §

Bestämmelsen handlar om försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning. Förslaget är att minimistraflet höjs från fängelse i sex månader till ett års fängelse.

Även här är motiveringen för höjningen huvudsakligen av ekvivalenskaraktär i förhållande till grov förskingring och vissa mutbrott.

Lagrådet avstyrker förslaget.

12 kap. 3 §

Här handlar det om straffskalan för grov skadegörelse. Liksom vid flera andra förmögenhetsbrott föreslås en höjning av minimistraflet från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Motiveringen för straffskaleändringen är likartad de som har getts vid flera övriga förmögenhetsbrott.

Lagrådet avstyrker förslaget.

14 kap. 3 §

Straffminimum för grov urkundsförfalskning föreslås höjt från fängelse i sex månader till ett års fängelse huvudsakligen av ekvivalensskäl.

Lagrådet avstyrker förslaget.

15 kap. 1 §

Bestämmelsen gäller mened. Förslaget är dels att straffminimum för normalgraden av brottet ska höjas från allmänna fängelseminimum till fängelse i sex månader, dels att brottstypen ringa mened ska avskaffas och ersättas med en föreskrift som innebär att om brottet med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarligt så ska det dömas till fängelse i högst ett år. Den nuvarande straffskalan för ringa mened är böter eller fängelse i högst sex månader.

Motiveringen för höjningen av straffminimum för normalgraden av mened är att menedsbrottet till sin natur är ett så pass allvarligt angrepp mot rättssystemet att det motiverar en strängare reaktion än den som kan följa på brottet i dag. En argumentation av detta slag skulle ha passat om det hade varit fråga om att höja maximistraffet i straffskalan. När det nu är minimistraffet som ska höjas träffar den inte rätt. Det betyder att det saknas en tillfredsställande motivering för förslaget.

Den föreslagna nya straffskalan för mindre allvarliga fall av mened blir påfallande begränsad. Med hänsyn till att minimistraffet för

normalgraden har satts till fängelse i sex månader inskränker sig det praktiska utrymmet för straffvärdebedömningen till området fängelse i en till fem månader. Den del av straffskalan som överlappar straffskalan för normalgraden av brottet blir i praktiken lika stor som den praktiskt tillämpbara straffskalan. Förslaget är därmed mindre lyckat.

En följd av förslaget är vidare att ansvarsfrihetsregeln i 15 kap. 14 § brottsbalken sätts ur spel beträffande mindre allvarliga fall av mened. I remissen sägs att det är en rimlig och godtagbar konsekvens. Lagrådet delar inte den uppfattningen. I och för sig kommer det även fortsättningsvis att vara möjligt med en mildare bedömning av mindre allvarliga fall av mened när gärningspersonen frivilligt, innan avsevärd olägenhet uppkommit, har rättat sina uppgifter eller på annat sätt avvärijt fara för vidare olägenhet. Men det bör fortfarande vara möjligt att alldeles fria från ansvar i de fall faran var ringa. En jämförelse med bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande från försök ligger nära, för att inte tala om regleringarna i skattebrottslagen och smugglingslagen om frivillig rättelse. (Se 23 kap. 3 § samt 12 § skattebrottslagen, 1971:69, och 15 § smugglingslagen, 2000:1225.)

Lagrådet avstyrker förslagen.

16 kap. 5 §

Huvudförslaget här är att straffskalan för grova fall av uppvigling ska få ett förhöjt maximistraff, fängelse i sex år i stället för som nu fängelse i fyra år.

I motiveringen till förslaget hänvisas i remissen till skälen för den höjning av maximistraffet som föreslås i fråga om brottet involverande av en underårig i brottslighet (16 kap. 5 a §). Det sägs

att det framstår som motiverat och rimligt från proportionalitets- och ekvivalenssynpunkt att de båda brotten har samma maximistraff.

Motiveringen för lagförslaget i fråga om uppvigling övertygar inte. Brotten uppvigling och involverande av en underårig i brottslighet är visserligen besläktade, men har ändå i stor utsträckning olika skyddsintressen. För att en höjning av maximistraffet ska kunna godtas bör det kunna anföras skäl som direkt tar sikte på uppviglingsbrottet. Sådana skäl redovisas emellertid inte.

Lagrådet avstyrker förslaget.

I fråga om uppviglingsbestämmelsen föreslås också vissa språkliga och redaktionella ändringar. Den föreslagna justeringen av texten i tredje stycket har dock blivit mindre lyckad. Lagrådet föreslår att stycket – om ändringsförslaget trots Lagrådets avstyrkan skulle föras fram till en proposition – i stället ges följande lydelse.

Ringa fall utgör inte brott. Vid bedömningen av om det rör sig om ringa fall ska särskilt beaktas om faran för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd har varit obetydlig.

Övriga språkliga justeringar godtas.

16 kap. 5 a §

I bestämmelsen finns det år 2023 införda brottet involverande av en underårig i brottslighet. Förslaget går ut på att maximistraffet, som nu är fängelse i fyra år, höjs till fängelse i sex år. Minimistraffet föreslås oförändrat vara allmänna fängelseminimum.

Argumenteringen för förslaget är att eftersom fler barn har koppling till gängkriminalitet och de barn som involveras blir allt yngre samtidigt som rekryteringen numera i allt högre utsträckning sker med hjälp av digitala tjänster så är det angeläget att straffskalan för involverande av en underårig återspeglar allvaret i brottsligheten, inte

minst i de mer klandervärda fallen. Om denna motivering kan sägas att det alldeles oavsett brottsutvecklingen är viktigt att straffskalorna återspeglar allvaret i brottstypen i fråga. Något underlag för påståendet om att fler och yngre barn involveras redovisas emellertid inte. Om det skulle vara så att yngre barn dras in i gängbrottslighet mer än vad som förutsattes när straffbestämmelsen kom till, kan det förstås vara ett skäl för att överväga straffskalans utformning. Något sådant kan alltså vara ett straffvärdeskäl. Att brottsligheten har ökat i omfattning, om det nu skulle vara så, gör emellertid inte straffvärdet högre. Lagrådet är i och för sig medvetet om att de uttalanden som gjordes i samband med påföljdsreformen år 1989 skulle kunna anföras som argument emot vad som nu har sagts (se prop. 1987/88:120 s. 37). Att förekomsten av brott av en viss brottstyp har ökat är dock, typiskt sett, i stället ett möjligt skäl för särbehandling vid påföljdsvalet (se a. prop. s. 100 under rubriken *Brottslighetens art*).

Ytterligare ett skäl emot remissförslaget i den här delen är att straffskalan blir påtagligt vid och ger dålig vägledning för straffvärdebedömningen.

Lagrådet avstyrker förslaget.

26 kap. 1 §

I paragrafen finns de grundläggande bestämmelserna beträffande hur långa fängelsestraff som får dömas ut. Lagrådet har ingen invändning mot det som föreslås beträffande första stycket.

I andra stycket finns en specialregel avseende fängelse enligt 28 kap. 3 §. Eftersom ett sådant fängelsestraff inte döms ut enligt den paragrafen, utan enligt 30 kap. 11 §, bör lagtexten lyda så här:

När fängelse enligt 28 kap. 3 § döms ut i förening med skyddstillsyn gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

26 kap. 2 §

Paragrafen innehåller regler för fängelse som gemensamt straff för flera brott.

Andra stycket innehåller bestämmelser om vilket straffmaximum för fängelse på viss tid som ska gälla vid flerbrottslighet. För närvarande är det så att det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten får överskridas, dock inte med mer än ett år, om maximistrafet är kortare än fängelse i fyra år, inte med mer än två år, om maximistrafet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år och inte med mer än fyra år, om maximistrafet är fängelse i åtta år eller längre. Samtidigt gäller begränsningen att straffet inte får överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år.

Förslaget innebär att fängelse på viss tid ska få sättas över det högsta maximistrafet enligt straffskalorna för brotten men inte överstiga detta "med mer än det dubbla" eller brottens maximistraf sammanlagda med varandra. Det ska inte heller få överstiga 18 år. Undantag ska gälla för sådana situationer som anges i 2 a och 3 §§.

Ytterligare en ändring som föreslås i paragrafen är att det ska införas en regel som innebär att om mer än ett av brotten vid flerfaldig brottslighet har ett maximistraf som uppgår till fängelse i tolv år det ska få dömas till fängelse på livstid. Lagtexten i den delen finns i paragrafens sista stycke. Där anges för närvarande att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas, en regel som slopas med motiveringen att den är onödig.

Lagrådet inleder med att granska det omskrivna andra stycket.

Att den gemensamma straffskalan för flerfaldig brottslighet inte utgör resultatet av en ren sammanläggning av de olika brottens

maximistraff har gällt sedan länge. Det är ett uttryck för den så kallade asperationsprincipen. Vid straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet utgår man från det allvarligaste brottet och till straffvärdet av det brottet lägger man en del av straffvärdet av de övriga brotten. Hur detta närmare går till har utvecklats i domstolspraxis och tillämpningen av asperationsprincipen framstår som tämligen enhetlig. Högsta domstolen har också behandlat frågan i ett antal rättsfall, t.ex. "Skärtorsdagsdomen" NJA 2008 s. 359, "De upprepade förfalskningarna" NJA 2018 s. 378, "Upprepade övergrepp i rättssak" NJA 2019 s. 747 och "GPS-puckarna" NJA 2020 s. 703.

Som skäl för förslaget anförs i remissen att det, utöver de straffskärpningar som nu föreslås, även tidigare har genomförts skärpningar i sådan utsträckning att det är tydligt att den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet behöver ändras och anpassas till nya och högre straffnivåer. Lagrådet vill inte fränkänna det argumentet viss betydelse. Men dessutom sägs att det inom Regeringskansliet bereds förslag som syftar till att straffskalornas spännvidd ska utnyttjas i större utsträckning än i dag och att tillkommande brott ska få ett ökat genomslag vid straffmätningen av flerfaldig brottslighet.

Det är förstås en betydande nackdel vid granskningen av förslaget till ändringar i 26 kap. 2 § andra stycket att lagändringar som har direkt inverkan på utfallet av den framtida tillämpningen av bestämmelsen ännu inte har presenterats. De materiella regler som framöver är tänkta att gälla för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet har ett sådant samband med den här aktuella bestämmelsen att de bör hanteras i ett och samma lagstiftningsärende. Detta gäller särskilt som avsikten från regeringens sida är att besluta en lagrådsremiss i de andra delarna av Straffreformutredningens betänkande om bara någon månad. I remissen anges för övrigt också att regeringen har

anledning att återkomma till de samlade effekterna av de förändringar som genomförs när de resterande förslagen på området läggs fram. Att lagstifta i en sådan bakvänd ordning är inte godtagbart.

Lagrådet avstyrker förslaget till ändringar av paragrafens andra stycke.

Inför att ändringar av 26 kap. 2 § läggs fram nästa gång vill Lagrådet anföra följande.

Både i lagtexten och i motivtexten talas det – i olika sammanhang – om att straffet vid flerfaldig brottslighet ska få sättas över det högsta maximistraffet med som mest det dubbla. Med ren språklig logik betyder det att det som får läggas till som mest är det dubbla maximistraffet, vilket i sin tur innebär en tredubbling. Eftersom detta inte är avsikten med remissförslaget måste alla dessa olika textställen justeras.

För att det föreslagna andra stycket ska få ett med hänsyn till vad som åsyftas korrekt innehåll, bör lydelse vara följande.

Fängelse på viss tid får sättas över det högsta maximistraffet enligt straffskalorna för brotten. Straffet får dock inte vara mer än dubbelt så högt som detta eller högre än maximistraffen sammanlagda med varandra, om inte annat följer av 2 a eller 3 §. Det får inte heller överstiga arton år.

Härefter går Lagrådet över till paragrafens fjärde stycke.

Den nuvarande regeln i stycket, att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas, är mycket riktigt onödig.

När det sedan gäller förslaget att det ska få dömas till livstids fängelse för brott fastän livstids fängelse inte ingår i brottets straffskala anser Lagrådet följande.

Det ligger något i det som uttrycks i remissen om att, när någon ska dömas för flera brott med tolv års fängelse i straffskalan, den övre gränsen på 18 år kan innebära att flerbrottslighetens straffvärde inte kan beaktas fullt ut. Saken är väl dock den att när någon ska dömas för flera fall av synnerligen grov misshandel eller av grov våldtäkt eller av grov våldtäkt mot barn, så torde straffvärdet av vart och ett av brotten ytterst sällan ens närma sig det nu gällande maximistraffet på fängelse i tio år. Det tyder på att det saknas ett praktiskt behov av att döma till ett straff som är strängare än fängelse i 18 år.

Ett annat skäl för att en regel av detta slag framstår som onödig är den nya interneringsliknande påföljden säkerhetsförvaring som är planerad att införas den 15 april 2026 (prop. 2025/26:95). Genom den kan personer som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet som har innefattat angrepp mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och har en hög risk för återfall i sådan brottslighet bli föremål för mycket långa frihetsberövanden. Det utrymme som eventuellt återstår för tillämpningen av livstidsstraff för brottslighet, som inte har livstids fängelse i straffskalan, måste bli försumbart.

Vid bedömningen måste det även vägas in att livstids fängelse från olika utgångspunkter är ett problematiskt straff. Ett av problemen är hur straffvärdet ska bestämmas vid den omvandling till ett tidsbestämt straff som sker i de flesta fall. I remissen förs det emellertid inte några resonemang rörande innebörden av livstidsstraffet. Det diskuteras inte heller om man för de aktuella fallen i stället skulle kunna ge domstolarna möjlighet att döma till ett längre tidsbestämt straff än 18 år.

Ett annat skäl för att känna tveksamhet inför lagförslaget i denna del är att det inte blir lätt för den enskilda domstolen att avgöra när brottsligheten sammantaget är så utomordentligt allvarlig att det ska dömas till livstids fängelse med stöd av den föreslagna regeln. Det

får antas att en betydande osäkerhet skulle komma att råda, och dessutom under lång tid med tanke på att antalet fall där det skulle finnas skäl att överväga livstids fängelse enligt bestämmelsen skulle vara utomordentligt litet.

Ytterligare ett problem skulle vara att även straffvärdet av annan brottslighet än sådan som har det förhöjda maximistraffet på fängelse i tolv år skulle få vägas in och kunna ha den effekten, att det sammantaget fanns skäl för livstids fängelse. Visserligen kan sägas att det förhåller sig på motsvarande sätt redan i dag, men den tilltalade måste i så fall alltid ha gjort sig skyldig till minst ett brott med livstids fängelse i straffskalan. Lagrådet känner för övrigt inte till att någon som har dömts för ett brott med livstids fängelse som maximistraff, men där det brottet i sig inte varit så allvarligt att det motiverat ett livstidsstraff, likväl har fått livstids fängelse med hänvisning till annan i sammanhanget mindre allvarlig brottslighet. (Jämför här "De tre sprängningarna" Högsta domstolens dom den 3 december 2025 i mål B 4055-25 där det dömdes till livstids fängelse för omfattande mycket allvarlig brottslighet. I det fallet hade alla brotten livstids fängelse i straffskalan.)

Sammantaget blir Lagrådets slutsats att förslaget i denna del inte bör genomföras. Lagrådet avstyrker alltså förslaget.

Skulle förslaget likväl leda till lagstiftning bör det övervägas om inte lagtexten blir aningen lättare att förstå om den inleds med orden "Om mer än ett av brotten ..." i stället för som enligt förslaget "Om flera av brotten ...".

26 kap. 2 a §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 26 kap. 3 a §. Enligt den paragrafen får, om någon synnerligen försvårande omständighet

enligt 29 kap. 2 a § föreligger, maximistraflet för brottet överskridas. Straffet får dock inte överstiga 18 år och heller inte överstiga maximistraflet med mer än ett år, om detta är kortare än fängelse i fyra år, två år om maximistraflet är fängelse i fyra år eller mer men kortare än fängelse i åtta år och fyra år om maximistraflet är fängelse i åtta år eller mer.

Förslaget innebär att det anges endast två begränsningar. Den ena är att straffet inte får överskrida maximistraflet ”med mer än det dubbla” och den andra att det inte får överstiga fängelse i 18 år.

Lagrådet kommer att redovisa sin inställning till förslaget huvudsakligen vid 29 kap. 2 a §. Här lämnar Lagrådet endast ett förslag till hur lagtexten bör se ut om förslaget, trots Lagrådets avstyrkan, kommer att föras vidare.

Eftersom det inte kan stå att straffet inte får överstiga maximistraflet med ”mer än det dubbla” (se resonemanget i denna del vid 26 kap. 2 §) får lydelsen bli denna:

Om någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger maximistraflet enligt straffskalan för brottet. Straffet får dock inte vara mer än dubbelt så högt som detta, om inte annat följer av 3 §. Det får inte heller överstiga arton år.

Att Lagrådet lämnar detta förslag innebär alltså inte att Lagrådet godtar den grundläggande bestämmelsen i 29 kap. 2 a §. Den här paragrafen innehåller dock, efter Lagrådets justering av texten, inte något fel i sig.

Det språklogiska felet finns även i författningskommentaren.

26 kap. 3 §

Här noterar Lagrådet endast att som paragrafens gällande lydelse redovisas lydelsen enligt en annan lagrådsremiss (Ett förstärkt

samhällsskydd och tydligare reaktioner vid återfall i brott), beslutad den 18 december 2025. Över den har Lagrådet yttrat sig den 27 januari 2026. Jfr här vad Lagrådet har anfört om det olämpliga i att splittra upp lagstiftningsprojekten på det sätt som har skett.

29 kap. 2 a §

I paragrafen anges omständigheter som ska ses som synnerligen försvårande vid bedömningen av straffvärdet. I den nuvarande lydelsen tas som synnerligen försvårande omständigheter upp att brottet har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och (1) innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, eller (2) haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används.

En första ändring som föreslås är att den omständigheten att brottet utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form flyttas från 29 kap. 2 § till den här paragrafens första stycke som en ny punkt 1. Att brottet har varit ett led i brottslighet som utövats i organiserad form ska då inte längre betraktas som endast försvårande utan som synnerligen försvårande. Den ändringen har Lagrådet ingen invändning emot.

Enligt första stycket andra punkten i den föreslagna lydelsen ska det också ses som synnerligen försvårande om brottet har utgjort ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Frågan huruvida brottsligheten som gruppen utövar uppfyller kravet på att den ska vara allvarlig ska enligt författningskommentaren avgöras genom en samlad bedömning i det enskilda fallet utifrån vad som är känt om de brott som kan knytas till

gruppen. Det framhålls att det inte ska krävas att åklagaren i alla avseenden kan precisera vilka konkreta brott som har begåtts inom gruppen. De omständigheter som åklagaren stödjer sig på måste dock, sägs det, vara så klara att det är möjligt att med tillräcklig grad av säkerhet dra slutsatsen att gruppen ägnar sig åt allvarlig brottslighet. Det tilläggs att fällande domar i praktiken kan bli ett viktigt bevismedel.

Lagrådet ser betydande tillämpningsproblem med en regel av detta slag. Gissningsvis har inte alla grupper av den typ som avses någon mera fast struktur. Vilka personer som ingår i de aktuella grupperna kan säkert också variera från tid till annan. Det kan väl också tänkas att vissa brott begås av gruppmedlemmar utan att dessa för den skull kan ses som brott i en verksamhet. En annan svårighet är att grupperingar av det åsyftade slaget säkert kan ha varierande varaktighet. Frågan blir då vid vilken tidpunkt som man kan tala om att det pågår en "verksamhet".

Beträffande vad som avses med "allvarlig brottslighet" uttalas i författningskommentaren som en utgångspunkt att det ska röra sig om brottslighet med ett "sammantaget straffvärde" som ska uppgå till eller överstiga fängelse i fyra år. Eftersom det inte krävs att åklagaren i alla avseenden kan precisera vilka brott som har begåtts inom gruppen kan, enligt kommentaren, domstolens bedömning i denna del inte basera sig på annat än uppskattningar. Det tilläggs att eftersom det uppskattade straffvärdet endast är ett riktmärke för bedömningen ska även brottslighetens karaktär, "sedd i ljuset av bestämmelsens syfte" vägas in i bedömningen. Detta ska, sägs det, gälla i synnerhet om brottslighetens straffvärde ligger nära – som det får förstås strax under – det angivna riktmärket om fyra år.

Också när det gäller denna förutsättning bedömer Lagrådet att problem kan uppstå vid tillämpningen. Det hänger samman både

med de svårigheter som kommer att vara förknippade med att avgöra vad det är för något som utövas i olika grupper och med att de anvisningar som ges i kommentaren inte är tillräckligt preciserade. Det finns anledning att påpeka att legalitetsprincipen har betydelse även i fråga om den här typen av föreskrifter. Som Högsta domstolen har framhållit i flera rättsfall, se t.ex. "Mordstraffskalan" NJA 2016 s. 3, ingår det i legalitetsprincipen ett obestämdhetsförbud som innebär att straffbestämmelser måste vara i rimlig grad bestämda till sitt innehåll, begripliga och tillräckligt tydliga. Visserligen tar legalitetsprincipen primärt sikte på avgränsningen av det straffbelagda området (nullum crimen sine lege - inget brott utan kriminalisering genom lag) men det står klart att även den här typen av föreskrifter, som ju har betydelse för hur allvarligt ingripandet mot den som har begått ett brott blir, måste vara klara och tydliga. Det som sägs beträffande kravet på brottslighetens allvar har inte sådan tydlighet.

Också den sista förutsättningen, att brottet ska ha utgjort ett led i den brottsliga verksamheten, är problematisk. I den delen sägs i kommentaren bl.a. att brottet ska passa in i "gruppens kriminella profil". I vissa sammanhang kan det nog framstå som tämligen klart vilken som är en gruppens "kriminella profil", men det är uppenbart att det i andra – vilket för övrigt medges i remissen – kan vara mer svårbedömt.

Sammantaget anser Lagrådet att föreskriften i punkt 2 i första stycket inte uppfyller de krav som måste ställas på strafflagstiftning. Lagrådet avstyrker alltså införandet av denna punkt.

Det kan tilläggas att det finns ett problem även i det att förslaget använder sig av presensformen av verbet utöva. I förslaget borde det i stället stått något i stil med: "som vid tidpunkten för brottet utövade allvarlig brottslighet".

Paragrafens andra stycke motsvarar i huvudsak det innehåll som 2 a § har i dag. Förslaget innebär emellertid att tillämpningsområdet utvidgas på så sätt att i det, förutom allvarliga angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person, ska ingå även brott som har inneburit en uppsåtlig framkallad fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Det föreslås även ett tillägg som innebär att försök, förberedelse och stämpling till brott ska finnas med i bestämmelsen. I övrigt föreslås någon mera språklig justering.

För att täcka in de kuperade brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott inleds förslaget med orden "Detsamma gäller om brottet inneburit eller skulle ha inneburit ett allvarligt angrepp" etc. En sådan formulering passar bra i fråga om försök, som ju i 23 kap. 1 § beskrivs som att någon har påbörjat utförandet av ett visst brott som inte har fullbordats. Prövningen ska då ske av i vad mån rekvisiten för det brott som försöket avsåg har uppfyllts. Det blir lätt att se vad det fullbordade brottet skulle ha inneburit. Det framgår ju också av försöksuppsåtet.

När det gäller förberedelse och stämpling är läget emellertid något annorlunda. Dessa brottsformer är inte som försöksbrottet knutna till ett visst brott som gärningspersonen har påbörjat utförandet av. I stället har förberedelse- och stämplingsbestämmelserna sina egna brottsrekvisit, låt vara att det ska finnas ett uppsåt att begå brott av ett visst slag eller, vid stämpling, att någon annan ska göra det. Därför passar formuleringen sämre för sådana fall.

Inledningen av andra stycket skulle i stället kunna ges följande lydelse.

Detsamma gäller om brottet inneburit eller, om det rört sig om försök, förberedelse eller stämpling till brott, gärningsmannens uppsåt avsett ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person eller en ...

Motsvarande ändring krävs i andra stycket första punkten. I den bör även presensformen av verbet "brukar" ersättas med preteritum samt perfektformen av "samla" bytas ut till pluskvamperfekt.

I det föreslagna nya tredje stycket sägs att i fall som avses i första eller andra stycket ska straffvärdet höjas till det dubbla, om inte den tilltalades roll i verksamheten eller övriga omständigheter motiverar en annan bedömning. Av författningskommentaren framgår att avsikten är att utgångspunkten ska vara att straffvärdet i fall som träffas av bestämmelsen är dubbelt så högt som om bestämmelsen inte hade varit tillämplig, men att det ska finnas ett utrymme för domstolen att gå både högre och lägre än så.

I den här delen har Straffreformutredningen lagt fram två olika förslag, men ställt sig bakom bara det ena, kallat huvudförslaget. Enligt detta ska straffvärdet, i fall som avser skjutningar och sprängningar på allmän plats eller annan liknande plats, höjas med upp till det dubbla och, i fall där brottet ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet, höjas till det dubbla, om det inte finns synnerliga skäl mot en sådan höjning. Förslaget har utsatts för kritik av flera remissinstanser. En synpunkt som förs fram är att förslaget skulle innebära att ett mindre allvarligt brott begånget i ett kriminellt nätverk i flera fall kommer att bestraffas hårdare än ett mer allvarligt brott begånget i annat sammanhang, något som strider mot principerna om proportionalitet och ekvivalens. En annan invändning, delvis på samma tema, är att det måste ifrågasättas varför omständigheter som endast försvårar en viss gärning som orsakar en viss skada ska ges lika stort genomslag vid straffvärdebedömningen som skadan i sig.

Svea hovrätt anmärker att det inte ligger i linje med svensk lagstiftningstradition att i lagtext ange vilken effekt olika

omständigheter ska få vid straffvärdebedömningen. Ett par remissinstanser ger uttryck för den liknande ståndpunkten att en regel med den föreslagna utformningen skulle innebära en detaljstyrning av domstolarnas straffvärdebedömningar, och invänder mot detta.

Det framhålls också – av Solna tingsrätt – som en märklig ordning att domstolen, för att undvika ett dubbelbeaktande av straffvärdepåverkande omständigheter, innan regeln tillämpas måste ta fram ett hypotetiskt straffvärde där omständigheter av det slag som paragrafen handlar om måste tas bort och att det vore ett bättre alternativ att ange endast att omständigheterna ska vara synnerligen försvårande.

I lagrådsremissen anförs att det även fortsättningsvis måste vara så, att det för domstolen ytterst blir fråga om en bedömning i det enskilda fallet av hur allvarligt det specifika brottet är. Samtidigt är det regeringens uppfattning att den nuvarande regeln i 2 a § tillämpas på ett sätt som medför att straffen inte fullt ut återspeglar den aktuella brottslighetens allvar. Som exempel pekar man på att Högsta domstolen i avgörandet "De tre sprängningarna" har uttalat att det inte annat än på lägre straffnivåer kan komma i fråga att dubblera straffen.

I åtskilliga straffbestämmelser anges faktorer som ska vägas in vid bedömningen av det konkreta straffvärdet av ett brott av den aktuella typen (brottsinterna faktorer). Sedan finns det i 29 kap. 1 § andra stycket en grundläggande och över hela fältet gällande bestämmelse om hur straffvärdet ska bestämmas. Enligt denna ska domstolen vid bedömningen av straffvärdet beakta den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter och motiv som han eller hon har haft (brottsexterna faktorer). Regeln är ett uttryck för att straffvärdet ska

stå i proportion till skadeverkningarna av brottet eller brotten. De övriga brottsexterna faktorer som har bäring på straffvärdet, se 29 kap. 2 §, 2 a § och 3 §, kompletterar 29 kap. 1 § genom att det i dem tas upp och preciseras ett antal omständigheter som ska ses som försvårande eller synnerligen försvårande respektive förmildrande vid bedömningen av straffvärdet.

Det är givet att straffvärdet kan påverkas av olika typer av t.ex. skada. Det kan vara fråga om mera konkreta skador, exempelvis kroppsskador och förmögenhetsskador. Men det kan också röra sig om skador av mera obestämt slag, såsom den negativa inverkan som s.k. gängbrottslighet har på samhället i stort. Som Lagrådet förstår det är det den typen av skada som regeln i 2 a § tredje stycket handlar om och som enligt den föreslagna bestämmelsen avses få ett större genomslag. Lagrådet invänder inte mot tankarna bakom lagrådsremissen i den här delen. Se t.ex. Högsta domstolens avgörande "Påskupploppet i Örebro" NJA 2023 s. 114 p. 41.

Den föreslagna regeln i tredje stycket har emellertid innebörden att den skada för samhället som gängbrottsligheten medför ska kvantifieras på så sätt, att den i princip alltid eller åtminstone som utgångspunkt innebär att straffvärdet är dubbelt så högt som det annars hade varit, dvs. om brottet inte hade begåtts i s.k. gängmiljö. En så förhållandevis mekanisk regel kan nog i vissa fall – men långtifrån alltid – träffa ganska rätt om man utgår från de faktorer som ska styra bedömningen av olika gärningars konkreta straffvärden. Men till syvende og sist måste det ändå vara en uppgift för domstolen att bedöma frågan i varje enskilt fall.

En annan invändning riktar sig mot att regeln skulle innebära att *straffvärdet* skulle höjas till det dubbla. Något sådant torde knappast vara möjligt, rent logiskt. Straffvärdet i ett enskilt fall är en funktion av den typ av omständigheter som anges specifikt för brottstypen i fråga

samt av i 29 kap. 1 § och i de nyss nämnda kompletterande bestämmelserna angivna omständigheter och kan varken höjas till det dubbla eller sänkas till hälften eller förändras på något annat vis. Straffvärdet är vad det är.

Det sagda innebär att lagförslaget i tredje stycket inte kan genomföras, åtminstone inte inom ramen för det nuvarande system som 29 kap. utgör. Detta system kan självfallet ändras om lagstiftaren önskar det, men innan det är gjort kan förslaget inte bli lag.

Lagrådet avstyrker således förslaget.

En annan sak är att det naturligtvis är möjligt för lagstiftaren att i författningskommentaren ange hur föreskriften i 2 a § är tänkt att tillämpas och då även diskutera och belysa vilket genomslag på straffvärdebedömningen som de synnerligen försvårande omständigheterna är tänkta att ha. En sådan lagstiftningsmetod är oantastlig och har för övrigt under senare år tillämpats ett flertal gånger (se t.ex. prop. 2021/22:186 som handlade om straffreduktion för den som medverkar i utredningen av någon annans brott, dvs. ett kronvittne). Dock bör lagstiftaren vara försiktig med att inskränka domstolarnas bedömningsutrymme. Det är bara när man har det enskilda fallet framför sig som man på ett välavvägt sätt kan bestämma vilket straffvärde som brottet eller brottsligheten bör tillmätas. Jämför här vad Högsta domstolen uttalade i rättsfallet "Synnerligen grov misshandel?" NJA 2011 s. 89 avseende en liknande situation.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Straffreformutredningen föreslår att dess förslag som helhet ska träda i kraft den 1 januari 2028. De lagändringar som

lagrådsremissen avser, som ju utgör en avgränsad del av utredningens förslag, bedömer regeringen kan träda i kraft redan den 3 juli 2026. Att denna tämligen udda tidpunkt har valts hänger ihop med att flera andra lagförslag på straffrättens område är tänkta att börja gälla i början av juli månad. Så ska nya regler avseende frihetsberövande påföljder för barn och unga träda i kraft den 1 juli och regler om ett förstärkt samhällsskydd och tydligare reaktioner vid återfall i brott den 2 juli.

I sitt remissvar konstaterar Kriminalvården att utredningens förslag innebär genomgripande förändringar av straff- och påföljdssystemet och att förslagen förväntas innebära ett behov av minst 10 000 nya platser i anstalt och häkte vid full effekt. Kriminalvården anser därför att myndighetens möjligheter att omhänderta förslagen till den 1 januari 2028 är kraftigt begränsade. Flera andra remissinstanser har framfört liknande invändningar mot utredningens förslag.

Förslagen i remissen innebär som framgått att uppemot 50 straffskalor skärps, att en ny reglering av den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet införs och att det skapas en ny straffskärpningsregel som tar sikte på brott i kriminella nätverk. Förslagen förväntas leda till fler och längre fängelsestraff. Regeringen tillskjuter därför ytterligare medel till Kriminalvården. Myndigheten har dock särskilt pekat på de praktiska konsekvenserna och förutsättningarna för att omhänderta effekterna av utredningens förslag i den pressade situation som kriminalvården befinner sig i. Exempelvis innebär problemen med lokal- och personalförsörjningen att möjligheten att möta utredningens förslag begränsas. Detta gäller enligt Kriminalvården oavsett vilka ytterligare anslagstillskott som myndigheten får.

Med hänsyn till Kriminalvårdens invändningar kan Lagrådet inte tillstyrka att förslagen i remissen – om nu regeringen trots allt skulle

gå fram med dem separat – träder i kraft redan den 3 juli i år. Fastän förslagen är en avgränsad del av det som utredningen föreslog kommer de att få konsekvenser för Kriminalvården tämligen snart efter ikraftträdandet. I lagrådsremissen saknas en bedömning av hur Kriminalvården rent praktiskt ska kunna hantera de utmaningar som fler och längre fängelsestraff kommer att innebära. Lagrådet anser, i likhet med Kriminalvården och en rad andra remissinstanser, att det krävs en bredare och utförligare konsekvensanalys som även beaktar praktiska följder av förslagen och Kriminalvårdens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Den konsekvensanalysen bör ligga till grund för bedömningen av när förslagen kan träda i kraft.

Med detta sagt går Lagrådet över till att granska förslagen till övergångsbestämmelser.

I motsats till utredningen lämnar regeringen i remissen alltså ett förslag på särskilda övergångsbestämmelser. De gäller avseende tillämpningen av fängelse på viss tid som gemensamt straff vid flerfaldig brottslighet. De föreslagna bestämmelserna är inte helt enkla att ta till sig. De bör därför förklaras i en särskild författningskommentar och inte behandlas bara i den allmänna motiveringen.

I en andra punkt i övergångsbestämmelserna föreskrivs att när ett gemensamt straff ska bestämmas för flera brott som har begåtts dels före, dels efter ikraftträdandet ska 26 kap. 2 § andra stycket i den nya lydelsen tillämpas om brottet med det högsta maximistraffet har begåtts efter ikraftträdandet.

I praktiken innebär det att det gemensamma straffet blir högre än enligt vad som gällde när det brott med det lägre maximistraff ägde rum. För detta brott – i den mån man kan göra en sådan uppdelning när det rör sig om ett gemensamt straff – kan därmed straffet blir

strängare än om även det andra brottet hade begåtts före ikraftträdandet. Lagrådet ifrågasätter om inte ett sådant utfall skulle strida mot förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning, se bl.a. 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. En säkrare ordning vore att föreskriva att den nya lydelsen ska tillämpas först om samtliga brott har begåtts efter ikraftträdandet.

Tredje punkten innehåller en regel som tar sikte på det fallet att ett gemensamt straff ska bestämmas för flera brott som har begåtts dels före, dels efter ikraftträdandet och där brottet med det högsta maximistraffet har begåtts före ikraftträdandet. Då ska 26 kap. 2 § andra stycket i den äldre lydelsen tillämpas om inte en dubblering av maximistraffet för ett brott som har begåtts efter ikraftträdandet kan leda till ett strängare gemensamt straff. I sådana fall ska 26 kap. 2 § andra stycket i den nya lydelsen tillämpas varvid maximistraffet för det mindre allvarliga brottet ska ses som det högsta maximistraffet. Motsvarande problematik uppstår i det fallet.

Som Lagrådet förstår det är det tanken att det i de båda beskrivna fallen ske en bedömning i enlighet med den som Högsta domstolen gjorde i rättsfallet "Kvinnofridskränkningen och straffskärpningen" NJA 2024 s. 117. En sådan är emellertid inte enkel att utföra. Den var nödvändig i rättsfallet men det framstår som långt ifrån givet att man ska välja en motsvarande modell när det är fråga om lagstiftning.

Lagrådet vill för övrigt påpeka att det vid tillämpningen av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska beaktas vilket som är det lindrigaste straffet, inte vilket maximistraff som gällde för brottet.

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

24 kap. 1 §

Förslaget innebär att s.k. obligatorisk häktning ska gälla inte bara i fall då det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader utan även i fråga om försök, förberedelse och stämpling till vissa allvarliga brott (punkt 2 i föreslagna omskrivna andra stycket) samt vid brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken och hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken (i punkt 3 i det stycket).

När det gäller försök, förberedelse och stämpling föreslås att en presumtion för häktning ska gälla i de fall det för det fullbordade brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Det är då att märka att straffskalorna för försök skiljer sig från de som gäller för förberedelse och stämpling. För försök får straffet bestämmas högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte sättas under fängelse, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver. För förberedelse och stämpling ska straffet bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

Högsta domstolen har i några rättsfall tagit upp frågan om hur straffvärdebedömningen ska göras vid försök och vid förberedelse till brott (se "Balkongmålet" NJA 2015 s. 702, "Torpeden" NJA 2021 s. 73, som båda gällde försök, och "GPS-puckarna" NJA 2020 s. 703, som gällde förberedelse). Slutsatsen av dessa är att straffvärdet av ett försöksbrott kan ligga ganska nära det som gäller för det fullbordade brottet medan det för förberedelse är en riktlinje att

”spannets övre gräns” som regel inte bör sättas högre än en tredjedel av straffmaximum för det fullbordade brottet (”GPS-puckarna” p. 16).

Den skillnad som finns mellan straffvärdet av försök å ena sidan och förberedelse och stämpling å den andra innebär att den föreslagna regeln skulle träffa ojämnt på så sätt att en presumtion för häktning typiskt sett skulle gälla vid lägre konkreta straffvärden i förberedelse- och stämplingsfallen än i försöksfallen. Lagrådet anser att detta inte är en rimlig ordning och avstyrker förslaget i punkt 2 såvitt avser förberedelse och stämpling

Förslaget att låta presumtionen för häktning gälla för grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och hedersförtryck har mött en hel del kritik vid remissbehandlingen. Flera av remissinstanserna har gett uttryck för att en särbehandling av de aktuella brotten inte är motiverad och att en utvidgning av häktningspresumtionen till vissa specifika brott avviker från bestämmelsens nuvarande systematik, som bygger på straffskalan för det aktuella brottet. Det framhålls också att häktningsskäl redan i dag regelmässigt anses finnas i fall av detta slag.

Lagrådet ser inget praktiskt behov av den föreslagna regeln i tredje punkten i andra stycket. Av den anledningen och av de systematiska skäl som anfördes under remissbehandlingen avstyrker Lagrådet förslaget.

Förslaget till lag om ändring i skattebrottslagen

4 §

I bestämmelsen finns föreskrifter avseende grovt skattebrott. Samma ändring föreslås som beträffande grov stöld och flera andra grova förmögenhetsbrott.

I den allmänna motiveringen anges skäl för att straffet för de allra allvarligaste skattebrotten bör höjas. Någon höjning av maximistraffet föreslås dock inte, utan endast av minimistraffet.

Lagrådet avstyrker förslaget.

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för smuggling

5, 10 och 13 §§

I samtliga dessa paragrafer föreslås att minimistraffet höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Med motsvarande motivering som i fråga om grovt skattebrott avstyrker Lagrådet förslaget.

Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen

3 §

I bestämmelsen finns föreskrifter avseende grovt bidragsbrott. Samma ändring föreslås som beträffande exempelvis grovt bedrägeri.

Med samma motivering som i fråga om de andra förslagen med motsvarande innebörd avstyrker Lagrådet ändringen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för penningtvättsbrott

5 och 7 §§

I bestämmelserna finns föreskrifter avseende grovt penningtvättsbrott respektive näringspenningtvätt, grovt brott. Motsvarande ändringar föreslås som beträffande exempelvis grovt bedrägeri.

Med samma motivering som i fråga om de andra förslagen med motsvarande innebörd avstyrker Lagrådet ändringarna.

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden

2 kap. 1 och 4 §§

I bestämmelserna finns föreskrifter avseende grovt insiderbrott respektive grov marknadsmanipulation. Motsvarande ändringar föreslås som beträffande exempelvis grovt bedrägeri.

Med samma motivering som i fråga om de andra förslagen med motsvarande innebörd avstyrker Lagrådet ändringarna.

Förslaget till lag om ändring i subventionsbrottslagen

6 och 9 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om grovt subventionsbrott och grovt subventionsmissbruk. Motsvarande ändringar föreslås som beträffande exempelvis grovt bedrägeri.

Med samma motivering som i fråga om de andra förslagen med motsvarande innebörd avstyrker Lagrådet ändringarna.